Das Neutralitätsrecht
nach der
Verfassung des Völkerbundes

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Breslau

vorgelegt von

Hans Georg Voß

Hochschulverlag

Buchdruckerei Karl Vater, Breslau 3, Siebenhufenerstraße 11/15

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staats-
wissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Dr. Heilborn.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die vorliegende Arbeit schließt mit dem Stande der Rechtsentwicklung nnd der Literatur vom Sommer 1924 ab, da der Verfasser, im August 1924 nach Tokio versetzt, dort nicht die Möglichkeit hatte, die weitere Entwickelung bis in die neueste Zeit zu verfolgen.

Einteilung

Teil I.

Einleitung.

Neutralitätsrecht: Begriff, Zustand vor dem Weltkriege; äußeres Verhältnis der Völkerbundsverfassung zum Neutralitätsrecht.

Das grundsätzliche Verhältnis der Völkerbundsverfassung zur Neutralität.

Die Londoner Erklärung: Grundsätzliche Unvereinbarkeit.

Teil II.

a) Das System der Souveränität und der Solidarität und ihre tatsächlichen Grundlagen.

Teil III.

b) Die pazifistische Idee in der Völkerbundsverfassung.

Die Voraussetzungen der Neutralität nach der Völkerbundsverfassung.

Teil IV.

a) Im allgemeinen:
   1. Neutralität bei geduldeten Kriegen.
   2. Ist Neutralität bei verbotenen Kriegen möglich? Der Artikel 16.

Teil V.

b) Die Sonderstellung der Schweiz im Rahmen des Völkerbundes. Ihre völkerrechtliche Basis.

Der Inhalt der Neutralität nach der Völkerbundsverfassung.

Teil VI.

a) Im allgemeinen.
   1. Die Neutralität der Bundesmitglieder und Nichtmitglieder bei geduldeten Kriegen.
   2. Die Neutralität der Nichtmitglieder bei Gesamtaktionen.

Teil VII.

b) Die differentielle Neutralität der Schweiz.

c) Das Verhältnis der ewigen Neutralität der Schweiz innerhalb des Völkerbundes zum bisherigen Neutralitätsrecht.

Teil VIII.

1. Der Charakter der ewigen Neutralität der Schweiz innerhalb des Völkerbundes.
2. Das Verhältnis der differentiellen Neutralität zum bisherigen Neutralitätsbegriff.

Teil IX.

Zusammenfassung und Schluß.

Literatur.

Borel: La neutralité de la Suisse au sein de la Société des nations. R. J. S. 162 ff.

Borgeaud: La neutralité de la Suisse au centre de la Société des nations, Genf 1920.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919 nebst Zusatzbotschaft vom 17. Febr. 1920.

v. Bülow: Der Versailler Völkerbund, 1923.

Heilborn: Das System des Völkerrechts, entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin 1896.

Heilborn: Grundbegriffe des Völkerrechts, im Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Stier-Somlo, 1. Abt. Stuttgart 1912.

Hilty: Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung 1889.

M. Huber: Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung, (Festgabe der Universität Zürich 1908 S. 203 ff.)

M. Huber: Die Fortbildung des Völkerrechts durch die zweite Friedenskonferenz im Haag. (Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band II 1908 S. 585 ff.)

W. Krauel: Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht, 1915.

Kraus: Vom Wesen des Völkerbundes, Berlin 1920.

Fr. Martens: Das Völkerrecht, 1886.

Moriaud: Der Völkerbund und die Schweiz, 1919.

v. Liszt: Das Völkerrecht, 1918 und 1925 (12. Aufl.)

Nippold: Der Völkerbundsvertrag und die Frage des Beitritts der Schweiz, 1919.

L. Oppenheim: International Law, 1921.

Schopfer: Le principe juridique de la neutralité etc., 1894.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, kommentiert. 1921.

P. Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität, 1895.

Triepel: Die Zukunft des Völkerrechts.

Abkürzungen.

BB = Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung.
H. A. = Haager Abkommen.
L. E. = Londoner Erklärung.
V. B. V. = Völkerbundsverfassung.

Das Neutralitätsrecht nach der Verfassung des Völkerbundes.

I.

Das Neutralitätsrecht, d. h. der Inbegriff der völkerrechtlichen Normen, welche die Stellung der an einem Kriege nicht beteiligten Staaten gegenüber den Kriegführenden regeln,*) ist dasjenige Gebiet des Völkerrechts, das infolge der eigentümlichen Natur der von ihm erfaßten zwischenstaatlichen Beziehungen einer vertraglichen Regelung am hartnäckigsten widerstrebt. Während im Friedens- wie im Kriegsrecht zwar oft entgegengesetzte, aber doch gleichartige Interessen der Staaten einander gegenübertreten, die eine auf das Gleiche gerichtete Willenseinigung zulassen, stoßen auf dem Gebiete des Neutralitätsrechts nicht nur entgegengesetzte, sondern auch verschiedenartige Interessen aufeinander, wodurch Vereinbarungen über die Regelung der gegenseitigen Beziehungen außerordentlich erschwert werden. Während das Interesse der Neutralen darauf gerichtet ist, „sich von dem Streite der großen Mächte fernhalten zu können und nicht behelligt zu werden",**) streben die Kriegführenden danach, in der Verfolgung des Kriegsziels durch Rücksichten auf die Neutralen so wenig wie möglich gehemmt zu sein. Infolge dieses immanenten Widerstreites der Interessen ist das Neutralitätsrecht lange Zeit in dem ungewissen Zustand des Gewohnheitsrechts verblieben, wenn es auch immer wiederholten Versuchen gelungen ist, z. B. im Utrechter Frieden 1713 oder in der Pariser Seerechtsdeklaration 1856, einzelne, auf die rechtliche Stellung der Neutralen bezügliche Fragen vertragsmäßig zu regeln.

Eine umfassende, wenn auch keineswegs abschließende Behandlung wurde dem Neutralitätsrecht erst auf der zweiten Haager Friedenkonferenz 1907 zuteil. Die dortigen Verhandlungen führten u. a. zu der Vereinbarung zweier Konventionen, von denen die eine, das V. Haager Abkommen, die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkriege, die andere, das XIII. Haager Abkommen, ihre Stellung im Seekriege zum

*) s. M. Huber: Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung, 1908, S. 203 ff.; vergl. auch Fr. Martens: Völkerrecht 1886, II § 129: „Das Neutralitätsrecht ist der Inbegriff der Gesetze und Normen, welche die juristische Lage der Neutralen während des Krieges definieren". Nicht in das Gebiet des Neutralitätsrechts fällt daher das Institut der Befriedung, durch das irgend ein Objekt, (Gebiets- oder Meeresteil, Kanal etc.) vor kriegerischen Einwirkungen dauernd gesichert wird. Vergl. W. Krauel: Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht, 1915, S. 48 ff.

**) Fr. v. Liszt: Das Völkerrecht, 1918, S. 164, 362 ff.

Gegenstande hat. Die Londoner Seerechtskonferenz 1909 fügte eine Reihe weiterer Bestimmungen hinzu, die sich auf die Rechte und Pflichten der Neutralen im Seekriege beziehen. Diese drei Konventionen bedeuteten insofern einen großen Fortschritt, als sie das Neutralitätsrecht aus dem primitiven Zustand des schwankenden Gewohnheitsrechts in die festeren Formen vertraglicher Rechtssatzung überführten. Ein großer Teil dieses Rechtsgebiets, auf dem sich, wenn auch unter zahlreichen Vorbehalten, eine Uebereinstimmung der Rechtsanschauungen unter den Konferenzstaaten ergeben hatte oder durch Kompromisse hatte erzielen lassen, erfuhr eine kodifikatorische Regelung. Der Weltkrieg zeigte jedoch, wie wenig mit der ausdrücklichen Feststellung der Normen allein erreicht war. War doch beim Ausbruch des Weltkrieges keine der drei Konventionen von England ratifiziert, was infolge der Allbeteiligungsklausel*) („Die Bestimmungen dieses Abkommens finden nur zwischen den Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind". Vergl. V. Haager Abkommen, Art. 20, XIII. H. A., Art. 28, Seerechtsdeklaration, Art. 66) allein schon bewirkte, daß weder die Haager Abkommen, noch die — übrigens auch von den anderen Mächten nicht ratifizierte — Seerechtsdeklaration im Weltkriege als geltendes Recht in Betracht kamen. Während die Haager Abkommen zwar nicht als Satzung, so doch wenigstens als Ausdruck der allgemeinen Rechtsüberzeugung über die Rechte und Pflichten der Neutralen, im allgemeinen als Richtschnur des Handelns anerkannt wurden, wurde die Seerechtsdeklaration, zu deren Befolgung die Vereinigten Staaten alle Beteiligten am Kriegsbeginn aufgefordert und die Mittelmächte sich bereit erklärt hatten, von England zunächst durch zahlreiche Orders in Council (vom 20. 8. und 29. 10. 1914, 20. 10. 1915, 30. 3. 1916) willkürlich eingeschränkt und schließlich durch das gemeinsame Memorandum Englands und Frankreichs vom 7. Juli 1916 gänzlich entkräftet. In diesem Memorandum wurde erklärt, daß die Bestimmungen der Seerechtsdeklaration dem Drucke der rasch wechselnden Verhältnisse und der Entwicklungen, die nicht hätten vorausgesehen werden können, nicht gewachsen und daß England und Frankreich daher zu dem Schluß gelangt seien, daß sie sich fortan auf die Anwendung der „historischen und anerkannten Regeln des Völkerrechts" beschränken müßten.

Was übrig blieb, war in der Hauptsache ein nach Inhalt und Geltung oft zweifelhaftes Gewohnheitsrecht von erheblichem Alter. Die „historischen und anerkannten Regeln des Völkerrechts" paßten schlecht auf die durch den Krieg geschaffenen neuen Verhältnisse. Die neuen Waffen, wie Flugzeug und Tauchboot, und die neue Art der Kriegführung, der Wirtschaftskrieg wie die Seesperre, führten Probleme herauf, welche, vom historischen Völkerrecht nicht vorausgesehen, die völkerrechtliche Stellung der am Kriege nicht beteiligten Staaten aufs innigste berührten.

---

*) Triepel: Die Zukunft des Völkerrechts, S. 21 ff. Botschaft des Schweizerischen Bundesrats (BB.) S. 3.

Die ungeheure Ausdehnung des Krieges und die durch die moderne Verflechtung der Wirtschafts- und Verkehrsinteressen vervielfältigte Berührung der Neutralen mit den Kriegführenden, die mit der Vermehrung ihrer Beziehungen auch den Herd möglicher Konflikte außerordentlich erweiterte, ließ die Verwirrung und die Lückenhaftigkeit eines diese Beziehungen regelnden Rechtes besonders unerträglich erscheinen. Wo ungeachtet der im Weltkrieg hervorgetretenen Ohnmacht papierner Verträge der Glaube an den heilsamen Einfluß klaren Rechtes auf die internationalen Beziehungen noch vorhanden war, wurde die Ueberzeugung laut, daß die Klärung und Vervollständigung des Neutralitätsrechts dringend erforderlich sei. Hervorragende Völkerrechtslehrer*) sprachen die Erwartung aus, daß bei dem Wiederaufbau des Völkerrechts die Regelung der den Neutralen zukommenden Rechtsstellung eine der wichtigsten Aufgaben sein müsse.

Mit der Errichtung des Völkerbundes ist der Wiederaufbau des Völkerrechts auf einer wesentlich neuen Grundlage in Angriff genommen worden. In ihm wird eine politische und völkerrechtliche Organisation der Staaten geschaffen, die, wie es heißt,**) das ideale Ziel verfolgt, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten und den Weltfrieden zu begründen.

Man sollte meinen, daß im Rahmen eines derartigen Programms dem Rechte der Neutralität ein ansehnlicher Platz vorbehalten sei. Wenn man jedoch in der Verfassung des Völkerbundes, etwa in der Annahme, die entsprechenden Bemühungen der Haager Friedenskonferenzen und der Londoner Seerechtskonferenz dort fortgesetzt und vollendet, oder wenigstens ihre Ergebnisse bestätigt zu finden, nach klaren Rechtsregeln über die künftige Stellung der Neutralen Ausschau hält, wird man finden, daß das Völkerbundsstatut nicht einmal das Wort Neutralität ausspricht, geschweige denn die erhoffte Sichtung und Befestigung des alten oder gar die Normierung eines neuen Neutralitätsrechts in unzweideutigen Rechtssätzen zum Ausdruck bringt.

Erst eine nähere Prüfung ergibt, daß die Völkerbundsverfassung dennoch keineswegs für das Neutralitätsrecht ohne jeden Belang ist. Indem sie nämlich den Bundesmitgliedern einerseits bestimmte Verpflichtungen auferlegt, nicht zum Kriege zu schreiten, andererseits aber das von den unbeteiligten Bundesmitgliedern den Kriegführenden gegenüber zu beobachtende Verhalten regelt, greift sie in dieselben Tatbestände ein, welche das bisherige Neutralitätsrecht zum Gegenstand hatte. Daraus ergeben sich mit Notwendigkeit mannigfache Beziehungen beider; die Völkerbunds-Verfassung kann das Neutralitätsrecht nicht ganz unberührt lassen, sie muß es in irgend einer Weise, beschränkend oder erweiternd, verändernd oder bestätigend, beeinflussen.

Wenn nun untersucht werden soll, wie sich das Neutralitätsrecht nach der Verfassung des Völkerbundes gestaltet, so ergibt sich aus der Tatsache, daß diese auf eine Kodifikation,

*) Liszt, a. a. O. S. 338, 368.
**) Praeambel der V.B.V. und Teil XIII. Fr. V. Vers.

wie überhaupt auf eine ausdrückliche Normierung des Neutralitätsrechtes verzichtet, andererseits aber Bestimmungen enthält, die geeignet erscheinen, auf das bisherige Neutralitätsrecht umgestaltend einzuwirken, zugleich auch die Methode, die eine solche Untersuchung befolgen muß. Die Bestimmungen der Völkerbunds-Verfassung, die die Beziehungen der kriegführenden und der am Kriege nicht beteiligten Staaten betreffen, sind mit dem bisherigen Neutralitätsrecht zu vergleichen. Insoweit sich hierbei herausstellen sollte, daß dieses von der Regelung der Völkerbundsverfassung unberührt bleibt, wird die Feststellung dieser Tatsache genügen. Soweit andererseits das Neutralitätsrecht von dem Völkerbundsrecht betroffen und dadurch modifiziert wird, — und das ist, wie sich zeigen wird, sowohl hinsichtlich seiner Voraussetzungen wie seines Inhalts der Fall, — ist das „Neutralitätsrecht nach der Verfassung des Völkerbundes" in seinem inneren Zusammenhang wie in seinen Beziehungen zum bisherigen Neutralitätsrecht darzustellen. Vor der Prüfung der einzelnen Bestimmungen muß jedoch das grundsätzliche Verhältnis des Neutralitäts- zum Völkerbundsrechte erörtert werden; denn von diesem hängt es zu allererst ab, ob *überhaupt* für ein Neutralitätsrecht innerhalb des Völkerbundes Raum ist, eine Frage, die selbstverständlich vor der weiteren beantwortet werden muß, *wie* sich dieses Neutralitätsrecht gestaltet.

II.

Man könnte meinen, daß diese Fragestellung eine müßige wäre, und von vornherein als sicher annehmen, daß Neutralitätsrecht und Völkerbunds-Verfassung, da sie ja das verwandte politische Ziel verfolgen, den Frieden zu wahren und kriegerische Konflikte fernzuhalten, auch rechtlich mit einander wohl vereinbar wären, ja, sich gegenseitig ergänzten. Vor diesem Irrtum bewahrt uns indessen die kategorische Erklärung des Völkerbundsrats vom 13. Februar 1920.

Dieser konnte nicht umhin, zu dem Verhältnis des Völkerbundes zur Neutralität grundsätzlich Stellung zu nehmen, als die Schweiz ihren Eintritt in den Völkerbund von dem Vorbehalt abhängig machte, daß es ihr auch innerhalb des Völkerbundes möglich sei, ihre durch eine jahrhundertealte Neutralitätspolitik bewährte und durch die Verträge von 1815 garantierte dauernde Neutralität beizubehalten. In seinem Beschluß vom 13. Februar 1920 entschied der Völkerbundsrat dahin, daß der Neutralitätsgedanke mit gewissen wesentlichen Bestimmungen der Völkerbundsverfassung, nämlich dem Prinzip der Gesamtaktion zur Wahrung der Bundespflichten, grundsätzlich nicht vereinbar sei.

(„Le Conseil de la Société des Nations, tout en affirmant, que la notion de la neutralité n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société des Nations auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements etc.") *)

*) Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund, vom 17. Februar 1920, S. 9 und 10.

Wenn dann der Schweiz auch die Möglichkeit gewährt wurde, unter Beibehaltung ihrer dauernden Neutralität, allerdings auch unter Uebernahme gewisser Verpflichtungen, die diese Neutralität dem Völkerbunde anpassen sollten, dem Bunde beizutreten, so sollte doch dadurch dem Prinzip, daß Neutralität und Völkerbundsgedanke im Grunde mit einander unvereinbar seien, kein Abbruch geschehen. Die Neutralität der Schweiz im Rahmen des Völkerbundes ist eine Ausnahme, die die Regel bestätigt.

Die ungeachtet der Verwandtschaft der Ziele bestehende prinzipielle Unverträglichkeit beider Ideen ist darauf zurückzuführen, daß sie verschiedene Wege beschreiten, um zu ihrem Ziele zu kommen, Wege, die verschiedenen politischen und rechtlichen Anschauungen über die Beziehungen der Staaten entsprechen: Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung; der Völkerbund will dagegen den Frieden durch die solidarische Aktion seiner Glieder sichern. *) Der Neutrale will unparteiisch sein; der Völkerbund macht Parteinahme gegen den ungerechten Friedensbrecher zur Pflicht.

Versuchen wir, bevor wir uns auf Grund der Bestimmungen der Völkerbundsverfassung über ihr Verhältnis zum Neutralitätsrecht im einzelnen Klarheit verschaffen, uns über die Beziehungen beider Ideenkomplexe und ihrer Grundlagen im ganzen kurz zu orientieren.

Die Neutralität hat ihren notwendigen Platz in einem völkerrechtlichen System, das den Krieg als ein berechtigtes Mittel der Staaten, ihre Streitigkeiten untereinander auszutragen, anerkennt. Sie will diesen die rechtliche Möglichkeit gewähren, den Krieg, insbesondere territorial, zu beschränken, indem sie sowohl die Rechte und Pflichten der Kriegführenden gegenüber den am Kriege nicht beteiligten Staaten, als umgekehrt das Verhalten dieser gegenüber den Kriegführenden einer Normierung unterwirft, die Konflikte beider nach Möglichkeit beseitigen und dadurch eine Ausbreitung des Krieges hintanhalten soll.

Diese Auffassung entspricht einem Zustand der Staatenwelt, der sich nach dem Zerfall des christlichen Universalreichs überall in Europa herausgebildet und im Laufe des IV. Jahrhunderts seine schärfste Ausprägung erreicht hat. Auf dem Boden des früheren Universalreichs entstanden Staaten, die, ihr wirtschaftliches Leben fast ausschließlich auf die Landwirtschaft gründend, nur durch lockere Fäden des Verkehrs und Warenaustauschs miteinander verbunden waren und sich so, ohne vitale innere Zusammenhänge, als geschlossene Volkswirtschaften unabhängig von einander gegenüber standen. In Abwehr der Bestrebungen einzelner Herrscher und Länder, die Weltmonarchie wieder aufzurichten, verbanden sich die übrigen Staaten zu vorübergehenden oder auf längere Dauer berechneten Allianzen, um der Uebermacht der Stärkeren die Wage zu halten. Ihren bildlichen, politisch-theoretischen Ausdruck fanden diese tatsächlichen Zustände in der Idee des europäischen Gleichgewichts. Man stellte sich, wie die politischen Testamente Friedrichs des Großen oder die Anschauungen Metternichs mit plastischer Deutlichkeit zeigen, die Staatenwelt als das politische Analogon

*) V. V. S. 25.

eines mechanischen Systems Newtonscher Art vor, in dem von einander unabhängige Körper sich im leeren Raum bewegen, durch Druck und Stoß aufeinander einwirken, und, indem sie einander angenähert oder von einander entfernt werden, in ihrer Gesamtheit ein labiles Gleichgewicht aufrechterhalten.

Die Voraussetzung hierfür war ein in sich abgeschlossenes, zusammenhängendes System voneinander unabhängiger Staaten etwa gleicher Machtfülle, ein „europäisches Konzert". In einem solchen hatten die Kriegführenden ein Interesse daran, die unbeteiligten Staaten nicht zu verletzen, und diese waren stark genug, sich nicht in den Krieg hineinziehen zu lassen: ein Zustand, der der Bildung eines Neutralitätsrechtes sehr förderlich sein mußte, da die verschiedenartigen Interessen (s. S. 1) etwa gleich stark waren; denn nicht nur waren die Machtunterschiede nicht allzu groß und gesichert, sondern es wechselten auch die Rollen: jeder Staat konnte, in diesem System des europäischen Gleichgewichts, einmal Kriegführender, ein andermal Neutraler sein, so daß ein gerechter Ausgleich der beiden Interessen jedem auf die Dauer von Vorteil sein mußte.*)

Ihre juristische Ausprägung hat diese politische Konstellation in einem System des Völkerrechts gefunden, dessen Grundpfeiler der Begriff der Souveränität ist.

Die Souveränität ist die höchste, nach innen wie nach außen selbständige, von keinem Höheren abhängige Herrschermacht, die u. a. in der unbeschränkten Fähigkeit der Staaten, Verträge und Bündnisse zu schließen, und ihrem ebenso unbeschränkten Recht, Kriege zu führen und Frieden zu schließen, hervortritt. Das Völkerrecht beruht danach auf Vereinbarungen, durch die sich die freien Staaten freiwillig binden und sich verpflichten, in ihren gegenseitigen friedlichen oder kriegerischen Beziehungen gewisse Regeln zu beobachten. Indem diese Beziehungen vereinbarten Normen unterworfen werden, werden sie zu Rechtsverhältnissen, und es entsteht ein internationales Friedens- und Kriegsrecht. In der Mitte zwischen beiden steht das Neutralitätsrecht, das die Rechte und Pflichten derjenigen Staaten gegenüber den Kriegführenden regelt, die sich auf Grund ihrer freien Selbstbestimmung, ihres jus belli ac pacis, dazu entscheiden, an einem Kriege nicht teilzunehmen. Dieses völkerrechtliche System, das den Krieg als ein berechtigtes Mittel staatlicher Selbsthilfe anerkennt, vermag offenbar den Krieg nicht anders zu beschränken, als indem es, durch das Neutralitätsrecht, für die an einem Kriege unbeteiligten Staaten die rechtlich gesicherte Möglichkeit schafft, dem Konflikte fernzubleiben.

Der Weltkrieg hat dem europäischen Gleichgewicht, das schon vorher durch die Zerbröckelung der Türkei und den Aufstieg außereuropäischer Großmächte stark mitgenommen war, endgültig den Rest gegeben. Durch die Zertrümmerung dieser starken völkerrechtschaffenden und verbürgenden Konstellation ist auch dem bisherigen Neutralitätsrecht der Nährboden entzogen worden. Ein in sich abgeschlossenes, zusammenhängendes,

*) Vergl. Oppenheim II § 39 I (4) S. 395.

ausbalanziertes System etwa gleichstarker unabhängiger Mächte ist nicht mehr vorhanden. Die aus dem Weltkrieg hervorgegangenen Mächte erster Klasse sind wenig zahlreich und der misera plebs der zweit- und drittklassigen zu sehr überlegen: es kann ihnen garnichts daran liegen, der Souveränität der unter sich verfeindeten Mittel-, Klein- und Zwergstaaten Zugeständnisse zu machen und sich ihnen gegenüber in ihrer Handlungsfreiheit bei künftigen Kriegen vertragsmäßige Beschränkungen aufzuerlegen. Es ist daher verständlich, daß der Ruf der Neutralen nach einer Neuregelung des Neutralitätsrechts und einer klaren Umgrenzung ihrer Rechte unberücksichtigt verhallt ist.

Der Wiederaufbau des Völkerrechts ist, in Uebereinstimmung mit der allgemeinen pazifistischen Stimmung nach dem letzten aller Kriege, auf einer ganz anderen Grundlage erfolgt: der Völkerbund, als organisierte Rechts- und Friedensgemeinschaft der Völker steckt sich das Ziel, den internationalen Frieden zu gewährleisten und den Weltfrieden zu begründen. Indem er sich die Idee des allgemeinen Friedens zu eigen macht, unternimmt er den Versuch, Kriege nicht nur zu beschränken, sondern überhaupt zu beseitigen. Diese Idee gründet sich auf eine historische Entwicklung und auf damit im Zusammenhang stehende politische und rechtliche Anschauungen, die dem Neutralitätsgedanken in vielfacher Hinsicht diametral entgegengesetzt sind.*)

Versuche, den anarchischen Zustand der Staatenwelt durch eine organisierte Rechts- und Friedensgemeinschaft zu ersetzen, sind alt genug. Vorschläge zu einer Konföderation der Staaten wurden schon von Dubois 1306 und Podiebrad von Böhmen 1463 gemacht, und im 17. und 18. Jahrhundert tauchten mehrere Völkerbundprojekte auf (Sully, Penn, Crucé, St. Pierre). Einen neuen Antrieb erhielten diese Bestrebungen durch die naturrechtlichen Ideen der französischen Revolution und durch die deutsche idealistische Philosophie (Kant: Zum ewigen Frieden, 1795). Solange indes der Zustand andauerte, in dem die Staaten, nur durch lose Fäden der Wirtschaft und des Verkehrs verbunden, in allen wichtigen Lebensbeziehungen von einander unabhängig blieben und das Gleichgewicht der Mächte eine leidliche Ordnung ermöglichte, vermochten sich diese Ideen nur auf eine postulierte geistige Gemeinschaft der Völker zu stützen. Ihre Verwirklichung war weder praktisch, da die Staaten eher selbständige Einheiten als gegenseitig abhängige Teile einer Einheit waren, noch dringlich, da das Staatensystem der ausbalanzierten Souveränitäten befriedigend funktionierte.

Die mangelnde tatsächliche Unterlage begann sich in positiver Hinsicht erst einzustellen, als sich, Hand in Hand mit den Fortschritten der Technik, im 19. Jahrhundert die Tendenz zur Weltwirtschaft immer mehr durchsetzte. Durch die Ausdehnung der Verkehrs- und der Handelsbeziehungen wurden die Staaten aus ihrer selbstgenügsamen Unabhängigkeit herausgezogen. Während in früheren Zeiten hauptsächlich Luxuswaren, die, wenn es sein mußte, auch entbehrt werden konnten, ausgetauscht wurden, waren es jetzt in immer zunehmendem

*) VV. S. 14, 222 f.

Maße Lebensnotwendigkeiten, die von jenseits der Grenzen herangeholt werden mußten. Die aufblühende Industrie bedurfte fremder Rohstoffe und Märkte, die wachsende Bevölkerungszahl war auf die Einfuhr von Lebensmitteln aus dem Auslande angewiesen. Je größer und wichtiger der Teil der Lebensfunktionen eines Landes wurde, der sich international abspielte, um so unvollkommener entsprach die mechanische Theorie des europäischen Gleichgewichts, soweit sie die Unabhängigkeit und Selbstgenügsamkeit der Staaten zum Ausgangspunkt hatte, der Totalität der Tatsachen. Die Verflechtung und Verknüpfung der ökonomischen und Verkehrsbeziehungen verband die Staaten zu einem Weltwirtschaftskörper, einem einheitlichen wirtschaftlichen Organismus, in dem sie aufeinander angewiesene Teile waren. Es lag nahe, diesem wirtschaftlichen Verhältnis eine politische Ausdeutung zu geben und das Gleichnis des Menenius Agrippa vom Magen und den Gliedern, das dieser von den Klassen im Staate gebrauchte, auf das Verhältnis der einzelnen Staaten untereinander anzuwenden.

Zunächst fand allerdings die durch die weltwirtschaftliche Verknüpfung herbeigeführte Solidarität der Interessen ihren politischen und völkerrechtlichen Ausdruck auf Gebieten, die die Machtsphäre der Staaten nicht unmittelbar berührten, nämlich in einem dichtmaschigen Netz von Post-, Telegrafen-, Eisenbahn-, Schiffahrts-, Niederlassungs- und Handelsverträgen sowie in zahlreichen internationalen Zweckverbänden wie dem Telegrafenverein 1865 und dem Weltpostverein 1874. Erst später, auf den Haager Konferenzen von 1899 und 1907, unternahm man den Versuch, der Idee der organischen Einheit der Kulturwelt, die eine vorwiegend wirtschaftliche Grundlage hatte, in der Bildung einer umfassenden Rechts- und Friedensgemeinschaft der Staaten, die politischer Natur war, eine völkerrechtliche Ausprägung zu geben. Infolge der unerprobten Neuheit dieser Gedanken und des natürlichen Widerstrebens der Staaten, ihre Souveränität zugunsten ungewisser Vorteile irgendwie beeinträchtigen zu lassen, scheiterten diese Bemühungen bis auf die Errichtung des sogenannten ständigen Schiedshofs im Haag, dessen Anrufung selbst für Rechtsstreitigkeiten nicht obligatorisch war. Der Weltkrieg hat dann auf allen Seiten, auch gerade bei den Neutralen,*) die infolge der modernen weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten im Weltkriege härteren Leiden ausgesetzt und in ihrer Bewegungsfreiheit ärger behindert waren als in jedem früheren Kriege, die Bestrebungen mächtig gefördert, die auf einen allgemeinen, der dauernden Erhaltung des Friedens dienenden Staatenverband abzielten.

Hinzu kam, in negativer Hinsicht, der Zusammenbruch des bisherigen Staatensystems, der, ob klar vorausgesehen oder nur dunkel geahnt, die Völker vor der hereinbrechenden Anarchie erschauern und ihre ganze Hoffnung auf das Ideal eines allumfassenden Völkerbundes mit obligatorischer Schiedsgerichtsbarkeit setzen ließ, das Wilson als das große Hauptkriegsziel des

*) Erinnert sei an den Niederländer Van Vollenhoven und den Schweizer Nippold.

Vielverbandes hinstellte. *) Das Resultat war der Pariser Völkerbund, der in seiner Verfassung der Idee des allgemeinen Friedens eine völkerrechtliche Formulierung geben will. Die Praeambel verkündet, daß es zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit wesentlich sei, bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten: der grundsätzliche Gegensatz zu dem Gedankenkreis, dem die Neutralität angehört, liegt hier klar zu Tage: dort wird die Souveränität, hier die Solidarität der Staaten betont; dort steht das jus belli ac pacis des souveränen Staates, hier die Verpflichtung des organisierten Bundesmitglieds, nicht zum Kriege zu schreiten, obenan.

III.

Welches sind nun im einzelnen die Bestimmungen der Völkerbundsverfassung, die diese Unvereinbarkeit zum Ausdruck bringen? Wir werden so feststellen können, ob und innerhalb welcher Grenzen für das Neutralitätsrecht im Rahmen des Völkerbundes Raum bleibt.

Die Neutralität ist — welches auch immer die mit ihr verbundenen Rechte und Pflichten im einzelnen sein mögen — eine sich auf der Grundlage des souveränen Rechts der freien Selbstbestimmung über Krieg und Frieden aufbauende Rechtsbeziehung kriegführender zu unbeteiligten Staaten für die Dauer des Krieges.**)

Sie setzt also zunächst einen zwischen anderen Staaten bestehenden Kriegszustand voraus. Wo kein Krieg ist, ist auch Neutralität nicht möglich. Gerade die Beseitigung der Kriege ist aber ein Hauptziel der Völkerbundsverfassung. Sie erlegt den Bundesmitgliedern bestimmte Verpflichtungen auf, nicht zum Kriege zu schreiten. Diese Verpflichtungen sind in den Artikeln 12—17 näher präzisiert. Danach muß bei allen zwischenstaatlichen Streitigkeiten, die zu einem Bruche führen könnten, der Versuch einer friedlichen Erledigung gemacht werden. (Art. 12 I.)

Soweit es sich um Streitfragen handelt, die nach Ansicht der Parteien einer schiedsrichterlichen Lösung zugänglich sind und die auf diplomatischem Wege nicht zufriedenstellend geregelt werden können, sind sie in ihrer Gesamtheit der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten. (Art. 13 I.)

Alle übrigen Streitfragen, die zu einem Bruche führen können,***) müssen vor den Rat (evtl. unter der Hinzuziehung der Bundesversammlung, Art. 15 IX.) gebracht werden, der die Schlichtung der Streitfrage versucht und, falls diese nicht geschlichtet werden kann, einen Bericht erstattet, in dem er Vorschläge zur Lösung der Frage empfiehlt.

---

*) Vergl. z. B. die Rede in Newyork vom 27. 9. 1918.

**) W. Krauel a. a. O. S. 30.

***) Abgesehen von den rein innerstaatlichen, die vom Rat als solche anerkannt werden, Art. 15 VIII.

Die Völkerbundsverfassung will aber nicht nur die Streitfragen, die zwischen Bundesmitgliedern entstehen, sondern nach Art. 17 I auch alle diejenigen, an denen Nichtmitglieder zum Teil oder allein beteiligt sind,*) einer friedlichen Erledigung zuführen. In diesem Falle werden der Staat oder die Staaten, die Nichtmitglieder sind, aufgefordert, sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen. Der Aufforderung kann evtl. durch Zwangsmaßnahmen Nachdruck verliehen werden (Art. 17 III, IV.). Das Verfahren ist, unter Vorbehalt der Aenderungen, die der Rat für gerecht erachtet, dasselbe wie bei Bundesmitgliedern gem. den Art. 12—16. (Art. 17 I.)

Für alle nur erdenklichen Streitfragen, die zu einem Bruche führen können, gibt der Art. 11 eine Generalklausel.**) Darin ist gesagt, daß (jeder Krieg und) jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirklichen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat. Solange der Krieg noch nicht ausgebrochen ist, werden diese Maßnahmen natürlich in erster Linie in dem Versuche bestehen müssen, die Streitfrage nach den Art. 12—17 friedlich zu erledigen.

Die Völkerbundsverfassung läßt also überhaupt keine zwischenstaatlichen Streitigkeiten übrig, die nicht entweder in dem schiedsrichterlichen oder dem Vermittlungsverfahren friedlich erledigt werden sollten. Dafür, daß der Krieg auch wirklich vermieden wird, soll einmal die Verpflichtung des Art. 12 sorgen, alle Streitfragen dem Beilegungsverfahren zu unterbreiten und die Fristen einzuhalten (Art. 12 I S. 2): Es wird angenommen, daß, wenn einmal der Konflikt in friedliche Bahnen gelenkt ist, die Leidenschaften sich abkühlen und der Friede gewahrt bleibt. Die andere Friedenssicherung enthalten die durch die Sanktion des Art. 16 gestützten Bestimmungen der Artikel 13 IV und 15 VI, worin sich die Bundesmitglieder (bezw. nach Art. 17 I S. 2 das Nichtmitglied, das sich dem Verfahren unterwirft) verpflichten, gegen kein Bundesmitglied, das sich dem Schiedsspruch, bezw. dem Vorschlage des einstimmig angenommenen Berichts des Rates fügt, zum Kriege zu schreiten. (Vergl. das Nähere in Teil IV.)

Insoweit diese Verpflichtungen eingehalten werden, ist der Krieg und damit auch die Neutralität, ausgeschlossen.

Insoweit es trotzdem zum Kriege kommt, kann das in der Regel — die Ausnahmen sind unten (Teil IV) zu besprechen — nur dann geschehen, wenn ein Staat entgegen den übernommenen Verpflichtungen (Art. 12 I, 13 IV, 15 VI, 17 III) zum Kriege schreitet.

In diesem Falle ist also die erste und notwendigste Voraussetzung der Neutralität, ein Kriegszustand zwischen anderen Staaten, vorhanden. Die zweite Voraussetzung bestand darin, daß der nichtbeteiligte Staat auf Grund seines souveränen

*) Und zwar nicht nur solche, die zu einem Bruche führen können.

**) Vergl. Schücking-Wehberg S. 279 ff.

Selbstbestimmungsrechts sich dazu entscheidet, an dem Kriege nicht teilzunehmen. Nach der Völkerbundsverfassung besitzt jedoch der Staat, der Bundesmitglied ist, diese rechtliche Freiheit nicht unbeschränkt. Wie er sich einerseits gebunden hat, bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten, so hat er andererseits Verpflichtungen übernommen, die seiner Nichtanteilnahme am Kriege entgegenstehen. Es sind dies die Verpflichtungen zur Teilnahme an der Kollektivaktion, die der Völkerbundsrat in seiner Erklärung an die Schweiz als mit dem Neutralitätsgedanken unvereinbar besonders hervorhebt. Es handelt sich um folgende Fälle:

a) Gesamtaktion bei verbotenen Kriegen (Bundesexekution). Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den übernommenen Verpflichtungen (s. u.) zum Kriege gegen ein Bundesmitglied, so wird es „ohne weiteres so angesehen" (vergl. unten S. 23 ff.), als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen (Art. 16 I). Diese verpflichten sich, an der gemeinsamen Bundesexekution teilzunehmen und unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staat abzubrechen. (Art. 16 I.) Zwangsmaßnahmen müssen demnach getroffen werden, wenn ein Mitglied des Völkerbundes zum Kriege schreitet:*)

1. ohne zuvor eine Streitigkeit, die zum Bruche führen könnte, der Schiedsgerichtsbarkeit oder der Prüfung durch den Völkerbundsrat unterbreitet zu haben (Art 12);
2. ohne die Frist von 3 Monaten nach dem Schiedsspruch oder dem Bericht des Rates abgewartet zu haben (Art. 12 I);
3. gegen ein Mitglied, das den Schiedsspruch erfüllt (Art. 13 IV);
4. gegen ein Mitglied, das sich einem einstimmigen Bericht des Rates oder einem Mehrheitsbeschluß der Bundesversammlung nach Art. 15 VI fügt.

b) Gesamtaktion gegen Nichtmitglieder (Völkerbundskrieg). Dasselbe gilt, wenn ein Nichtmitglied entgegen den übernommenen Verpflichtungen (Art. 17 I S. 2) oder unter Ablehnung der Aufforderung, diese Verpflichtungen zu übernehmen, gegen ein Bundesmitglied (Art. 17 III), zum Kriege schreitet.

c) Besitzgarantie gegen Eroberungskriege. Ein Präjudiz gegen die Neutralität schafft schließlich die Vereinbarung des Art. 10, in dem die Bundesmitglieder sich verpflichten, die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder gegen jeden äußeren Angriff zu wahren. Dieser Artikel**) soll, über Art. 12—17 hinausgehend, eine besondere kollektive Besitzgarantie für die Fälle schaffen, wo Kriege zu Zwecken „territorialer Eroberung oder politischer Unternehmung" begonnen werden.

---

*) L. o. N. The Records of the 2nd Assembly, Genf 1921. Plenary Meetings S. 400f., Meetings of the Committees I S. 279 ff.

**) VB. S. 16 f. Schücking-Wehberg S. 274.

In den oben aufgeführten Bestimmungen über Streitschlichtung und Gesamtaktion ist das Programm der Völkerbundsverfassung, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten, in Rechtssätzen verkörpert. Da sie sich aus den obersten Prinzipien der Völkerbundsverfassung herleiten, müssen sie als die im Sinne dieser Verfassung grundlegenden, als die allgemeine Regel, die davon abweichenden jedoch, mögen sie noch so zahlreich sein, als Ausnahme angesehen werden.

Aus dieser Regelung ergeben sich wichtige Abweichungen des völkerbundlichen von dem bisherigen Völkerrecht, was das Wesen des Krieges und der Neutralität anbelangt.

Im bisherigen Völkerrecht war der Krieg, mochte die verfochtene Sache gerecht oder ungerecht sein, immer ein erlaubtes und anerkanntes Mittel zur Durchsetzung des Staatswillens. Der souveräne Staat hatte das jus belli ac pacis. Ueber dem souveränen Staat gab es keine höhere völkerrechtliche Instanz.*) Im Völkerbundsrecht ist der Krieg, wenn ihn ein Bundesmitglied entgegen den übernommenen Verpflichtungen unternimmt, ein Delikt. Ueber dem Staate steht der Völkerbund, der über die Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen wacht. Gegen den „vertragsbrüchigen Staat" (Art. 16 III S. 2) soll eine Gesamtaktion einsetzen, die, wenn sie auch äußerlich alle Merkmale des Krieges an sich trägt, im Sinne der Völkerbundsverfassung doch nicht Krieg, sondern Zwangsvollstreckung ist. Während die Gesamtaktion gegen die Nichtmitglieder als eine völkerrechtswidrige Intervention angesehen werden muß, die unter Umständen zu einem echten Kriege (Völkerbundskrieg) führt, hat sich das Bundesmitglied, indem es dem Völkerbunde beitrat, mit Zwangsmaßnahmen der erwähnten Art einverstanden erklärt. Ihm geschieht nur sein eigener Wille.**)

Das Fernbleiben von einem verbotenen Krieg, der ein Völkerbundsdelikt ist, und die Nichtanteilnahme an der Gesamtaktion, an der teilzunehmen die Pflicht des Bundesmitglieds wäre, kann im Sinne der Völkerbundsverfassung grundsätzlich nicht Neutralität sein, sondern muß als unerlaubte Begünstigung des vertragsbrüchigen Staates (oder auch des feindlichen Nichtmitgliedes, Art. 17 III) angesehen werden.

Hieraus ergibt sich, daß, soweit die Völkerbundsverfassung ihrem Friedensprogramm in ihren Rechtssätzen eine konsequente Ausgestaltung zuteil werden läßt, die Neutralität im bisherigen Sinne ausgeschlossen ist; denn mit diesen Prinzipien, der Beseitigung des Krieges und ihrer Erzwingung durch Gesamtaktion, ist sie unverträglich.

Die Völkerbundsverfassung ist jedoch recht weit davon entfernt, rücksichtslos die Konsequenzen ihrer Prinzipien zu ziehen. Zwischen den beiden Ideenkomplexen (s. o. II), denen Souveränität und Neutralität einerseits, Solidarität und organisierter Weltfriede andererseits angehören, klafft ein zu breiter Zwiespalt, als daß der unvermittelte Uebergang von der einen zu der anderen Anschauung von Staatsmännern als eine praktische

*) Heilborn, System S. 321 ff.
**) VB. S. 34. Schücking-Wehberg S. 49/50.

politische Möglichkeit hätte ins Auge gefaßt werden können. So ist die Völkerbundsverfassung ein Kompromiß geworden und versucht, wie Orlando hervorhob, als am 14. Februar 1919 der Völkerbundsentwurf der Friedenskonferenz vorgelegt wurde, zwei „scheinbar" entgegengesetzte Prinzipien, die Souveränität der Staaten und ihre Unterordnung unter ein höheres Prinzip auf der Basis der Selbstbindung der Staaten zu versöhnen. Die Völkerbundsverfassung vereint die Staaten nicht in einem Weltbundesstaat, sondern in einer politischen Organisation, die höchstens als Staatenbund*) angesehen werden kann, sie beschränkt die Souveränität der Staaten nicht durch eine gesetzgebende Zentralgewalt, sondern durch vereinbarte Bindungen, sie läßt in ihren Beschlüßen nicht das Prinzip der Majorität, sondern das der Einstimmigkeit walten,**), sie macht nicht die friedliche Beilegung aller Streitigkeiten, sondern nur den Versuch dazu obligatorisch, sie verbietet gewisse, aber nicht alle Kriege: sie geht nirgends den ganzen Weg.

Indem die Völkerbundsverfassung ihr System mit zahlreichen Ausnahmen durchlöchert, läßt sie doch wieder der Neutralität einen breiten Raum. In der Völkerbundsverfassung gibt es ein Neutralitätsrecht, das gerade infolge der Tatsache, daß im Völkerbundsstatut zwei einander widerstreitende Ideensysteme verquickt werden, eine ganz eigentümliche Ausgestaltung erfährt. Diese Besonderheiten zeigen sich sowohl in den Voraussetzungen wie im Inhalt des Neutralitätsrechts nach der Völkerbundsverfassung.

IV.

Unter den Voraussetzungen der Neutralität verstehe ich die für die Entstehung der Neutralität rechtserheblichen Tatsachen.

Für das bisherige Neutralitätsrecht ergeben sie sich aus der Definition der Neutralität als eines durch den Krieg erzeugten Rechtsverhältnisses zwischen den kriegführenden und den nicht am Kriege beteiligten Staaten.***) Es wurde erfordert: 1. irgend ein Krieg; 2. ein am Kriege nicht beteiligter Staat; 3. der Kenntnis vom Kriegsausbruch hatte****) und 4. der am Kriege nicht teilnahm.

Hinsichtlich des letzten Punktes war streitig, ob unter der Nichtteilnahme das rein tatsächliche (so Huber: Refler-

*) So Schücking-Wehberg, S. 56. vergl. auch BB. S. 10.

**) Wenigstens soweit der Rat in Betracht kommt; bei den minores gentes in der Bundesversammlung genügt gelegentlich die Mehrheit (z. B. Art. 15 X).

***) v. Liszt. 1918, S. 336 ff.

****) Nach der allgemeinen Meinung (vergl. Oppenheim: International Law, 1921, II § 307) kann ein am Kriege nicht beteiligter Staat für Handlungen nicht verantwortlich gemacht werden, die er vorgenommen hat, ohne vom Kriegsausbruch zu wissen. Art. 2 des dritten Haager Abkommens bestimmt daher, daß der Kriegszustand den neutralen Mächten unverzüglich anzukündigen ist und für sie erst nach Eingang der Anzeige wirksam wird.

theorie),*) oder das auf dem Willensentschluß des Staates beruhende Verhalten (so Heilborn: Vertragstheorie IV) zu verstehen sei. Die allgemeine Rechtsauffassung kennzeichnet Liszt ohne Rücksicht auf irgendeine Theorie mit dem Satze: „Die Rechtsstellung der Neutralen tritt ohne weiteres mit dem Kriegszustande ein".

Demgegenüber heißt es in der Völkerbundssatzung Art. 16 I: „.... schreitet ein Bundesmitglied entgegen den ..... übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen".

In diesem Falle ist also, wie oben in Teil III dargelegt, Neutralität grundsätzlich ausgeschlossen. Wie sich das Verhältnis des friedensbrecherischen zu den anderen Bundesmitgliedern nach Art 16 im einzelnen gestaltet, ist unten bei der Besprechung dieses Artikels näher zu untersuchen.

Zunächst ist zu fragen, ob es Fälle gibt, in denen ein Bundesmitglied, ungeachtet des Bestrebens der Völkerbundsverfassung, den internationalen Frieden zu gewährleisten, zum Kriege schreiten kann, o h n e gegen die in den Art. 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zu verstoßen.

Solche g e d u l d e t e K r i e g e kommen vor:

I. Im Falle des Art. 17 zwischen Nichtmitgliedern oder einem Nichtmitglied und einem Bundesmitglied, und zwar:

A) ganz allgemein, wenn der Rat den Staat oder die Staaten, die Nichtmitglieder sind, nicht auffordert, sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen (unter Berücksichtigung der Aenderungen, die der Rat für erforderlich erachtet) zu unterwerfen. Verpflichtet ist der Rat hierzu nicht, wenn nicht ein Bundesmitglied die Anwendung des Art. 17 verlangt. Der Rat hat in seiner Antwort an Ungarn vom 23. November 1921 ausdrücklich festgestellt, daß der Art. 17 Nichtmitgliedern, selbst solchen, die mit den Friedensdiktaten zu-

*) Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts, (Laband), S. 585 ff. IV) Heilborn, System, S. 336 ff. insb. S. 343.

Der Verfasser ist Anhänger der Vertragstheorie, da diese die Verknüpfung der Kenntnis vom Kriegsausbruch mit der Verantwortlichkeit für objektiv unneutrale Handlungen auf die ungezwungenste und einfachste Weise durch einen ausdrücklich (Neutralitätserklärung) oder stillschweigend geschlossenen Vertrag erklärt. Ein derartiger Vertrag kann immer angenommen werden, solange es keine völkerrechtliche Bestimmung gibt, die den Eintritt der mit der Neutralität verbundenen Pflichten außer von der Kenntnis vom Kriegsausbruch auch noch von dem erklärten Willen, neutral zu bleiben, abhängig macht. Gäbe es eine solche Bestimmung, so würde ein am Kriege unbeteiligter Staat, auf die Gefahr einer Kriegserklärung hin, erklären können, er wolle die Pflichten eines Neutralen nicht auf sich nehmen, ohne doch seinerseits den Krieg zu erklären. (Man denke z. B. an die Haltung Amerikas im Weltkriege.) Es würde dann am Kriege nicht beteiligte Staaten geben, die neutral, und andere, die es nicht wären.

gleich die Völkerbundssatzung unterschrieben haben, kein Recht gebe, den Rat mit ihren Streitigkeiten zu befassen. (s. v. Bülow, S. 223.)

B) Wenn der Rat die Aufforderung des Art. 17 an die beiden streitenden Nichtmitglieder zwar ergehen läßt, aber

1. entweder beide sich weigern, die Verpflichtungen eines Bundesmitglieds für den Streitfall zu übernehmen.
2. oder wenn nur das eine Nichtmitglied sich weigert und gegen das gehorsame Nichtmitglied zum Kriege schreitet.

C) Bei Streitigkeiten zwischen Nichtmitglied und Bundesmitglied, wenn entweder

1. das Nichtmitglied sich weigert, die Verpflichtungen eines Mitgliedes zu übernehmen, und das Bundesmitglied zum Kriege schreitet, oder
2. wenn das Bundesmitglied sich weigert, für die Beilegung des Streitfalles mit dem Nichtmitgliede die Verpflichtungen eines Bundesmitglieds zu übernehmen. Die Bundesmitglieder haben sich in Art. 12 I nur verpflichtet, die zwischen ihnen entstehenden Streitfragen, die zu einem Bruche führen könnten, nach den Art. 13 bis 15 einer friedlichen Lösung zuzuführen. In Art. 17 ist nur sehr vage gesagt, daß die Art. 12 bis 16 „zur Anwendung kommen", wenn das Nichtmitglied der Aufforderung des Rates Folge leistet. Zu einer solchen Aufforderung kommt es aber garnicht erst, wenn das am Streit beteiligte Bundesmitglied es nicht will. Denn das Bundesmitglied muß nach Art. 4 V zu der Sitzung des Rates, in dem sein Streit mit dem Nichtmitglied besprochen wird, hinzugezogen werden und hat bei der Beschlußfassung nach Art. VI eine Stimme. Es gibt keine Bestimmung der Völkerbundsverfassung, die dem Bundesmitglied, obwohl es Partei ist, in diesem Falle die Stimme nimmt. Wenn ihm an einer friedlichen Regelung des Streitfalls nichts gelegen ist, kann es durch sein Veto einen Ratsbeschluß, der ja einstimmig sein muß, und damit die Aufforderung an das Nichtmitglied verhindern. (cf. v. Bülow, S. 183 ff.)

Aber nicht nur im Verhältnis der Nichtmitglieder untereinander und mit Bundesmitgliedern, sondern auch zwischen den Bundesmitgliedern selbst können geduldete Kriege vorkommen, nämlich:

II. Wenn

1. der Bericht des Rates nicht innerhalb von 6 Monaten gem. Art. 12 II zustande gekommen ist.*[1])
2. Der Bericht des Rates nicht einstimmig gefaßt ist (Art. 15 VII).*[2])
3. Beide Parteien sich dem Schieds- oder Gerichtsspruch nicht fügen und ein Eingreifen des Rates unterbleibt. (Art. 13 IV).

Oder beide Parteien den einstimmigen Bericht des Rates nicht als bindend anerkennen (Art. 15 VI)*[3])

---

*[1]) Schücking-Wehberg S. 298.
*[2]) Schücking-Wehberg S. 296, 372. Moriaud S. 18.
*[3]) Schücking-Wehberg S. 295, 370, Moriaud S. 20.

4. Der Bericht des Rates zwar einstimmig gefaßt ist, aber derjenige, der danach zu einer Leistung verpflichtet ist, die Erfüllung verweigert, ohne seinerseits zum Kriege zu schreiten,
ebenso im Falle des Art. 13 IV unter denselben Umständen, wenn außerdem ein Eingreifen des Rates unterbleibt. (Art. 13 IV S. 2).*[4])

Nr. 1—4 gelten auch dann, wenn sich ein Mitglied und ein Nichtmitglied oder zwei Nichtmitglieder den Bestimmungen der Art. 12 ff. gemäß Art. 17 I unterwerfen.

III. In diesem Zusammenhang verdient noch Art. 15 Abs. 8 Erwähnung. Darin ist bestimmt, daß der Rat eine Lösung des Streitfalls nicht vorzuschlagen hat, wenn eine Partei geltend macht und der Rat anerkennt, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Rechte zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört. Hierzu gehören in erster Linie Fragen innerpolitischer Natur, wie Verfassungsfragen, soziale, wirtschaftliche, Einwanderungs- und Rassenfragen u. dergl. Aber auch in rein politischen Fragen, insb. wenn es sich um Interessensphären von Großmächten und Aehnlichem handelt (z. B. Frage des militärischen Schutzes der japanischen Eisenbahnzone in der Mandschurei, Sudanfrage etc.), wird die eine Partei gern geltend machen, die Frage gehöre in das Bereich ihrer ausschließlichen Zuständigkeit. Wenn der Rat den Anspruch anerkennt und die Streitigkeit zum Bruche führt, greift der Bund gleichfalls nicht ein. Der Krieg würde also auch in diesem Falle ein geduldeter sein.

Es gibt demnach eine lange Reihe möglicher geduldeter Kriege, sowohl zwischen Nichtmitgliedern, wie zwischen Nichtmitgliedern und Bundesmitgliedern und zwischen den letzteren allein, in denen eine Pflicht zur Gesamtaktion nach Art. 16 nicht entsteht. In allen diesen Fällen ist daher Neutralität wie bisher möglich.*)

Sie ist sogar Pflicht des Bundesmitgliedes, da es sich gebunden hat, nicht entgegen den in Art. 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zu den Waffen zu greifen. Will sich ein Bundesmitglied an einem Kriege beteiligen, so muß es entweder in das schwebende Schieds- oder Vermittlungsverfahren als Streitgenosse eintreten oder ein solches Verfahren selbständig betreiben.**) Nur wenn es die vorgeschriebenen Formen wahrt, ist es in den oben bezeichneten Fällen zum Kriege berechtigt.

Aus dem Wortlaut des Art. 15 VI und VII, die besagen, daß „die Bundesmitglieder sich verpflichten, gegen keine Partei, die sich dem Vorschlag fügt, zum Kriege zu schreiten", und daß, falls der Bericht des Rates nicht einstimmig angenommen wird, „die Bundesmitglieder sich das Recht vorbehalten, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtig-

---

*[4]) Schücking-Wehberg S. 295, 310, 371, Moriaud S. 21 f. BB. S. 129.

*) Schücking-Wehberg S. 296.

**) BB. S. 131 ff.

keit für nötig erachten", hat man schließen wollen, (z. B. Bourgeois vor der Pariser Friedenskonferenz am 28. 4. 1919 cf. v. Bülow S. 260.) daß, wenn im ersten Falle die unterlegene oder beide Parteien sich dem Vorschlage nicht fügen, oder im zweiten, wenn der Bericht des Rates nicht einstimmig angenommen ist, alle Bundesmitglieder freie Hand hätten, auf Seiten der einen oder anderen Partei in den Kampf einzugreifen.

Eine solche Auslegung wird durch den Sprachgebrauch der Völkerbundsverfassung, die sich häufig des Ausdrucks „die Bundesmitglieder" bedient, um einige bestimmte Mitglieder zu bezeichnen, welche sich in einer aus dem Kontext ersichtlichen besonderen Lage befinden (Art. 7 IV, 12 I S. 1 und 2, 13 I und IV, 16 III S. 3 und II etc.) nicht erfordert. Sie ist mit dem Anspruch der Völkerbundsverfassung, den Weltfrieden zu sichern, überhaupt und der klaren Bestimmung des Art. 12 im besonderen in Widerspruch, wonach in keinem Falle ein Krieg ohne den Versuch friedlicher Streiterledigung unternommen werden darf.*)

Die Voraussetzungen der Völkerbunds-Neutralität sind danach die folgenden:

1. ein geduldeter Krieg (s. o. I bis III);
2. ein Bundesmitglied, das an dem Verfahren nach Art. 12—15, 17 nicht teilgenommen hat, und
3. das von dem Kriegsausbruch und dem Charakter des Krieges als eines geduldeten Kenntnis hat.

Die Völkerbunds-Neutralität ist den Bundesmitgliedern gegenüber obligatorisch.

In den Fällen der verbotenen Kriege hingegen ist Neutralität für die Bundesmitglieder grundsätzlich nicht zulässig. Das folgt aus den Prinzipien der Völkerbundsverfassung wie aus dem klaren Wortlaut des Art. 16 I. Auch der Völkerbundrat hat sich in seiner Erklärung vom 13. Februar 1920 auf diesen Standpunkt gestellt.**) Bei den Verhandlungen mit den Neutralen ist kein Zweifel darüber übrig geblieben, „daß die Haupturheber des Völkerbundsentwurfes die Annahme der aus Art. 16 fließenden Pflichten als etwas Undiskutierbares, als den Kernpunkt der neuen Ordnung betrachteten, und daß nur hinsichtlich der aktiven Mithilfe bei militärischen Unternehmungen die Glieder des Völkerbundes ihre Entschließung sich vorbehalten können. Indifferenz (d. h. Neutralität) gegenüber den Parteien konnte wegen der grundsätzlich verschiedenen Stellung des Völkerbundes und eines Rechtsbrechers nicht in Frage kommen, weil sie die Verneinung des Völkerbundsprinzips darstellte."***)

Art. 16 bestimmt, daß es bei verbotenen Kriegen ohne weiteres so angesehen werden sollte, als hätte das Bundesmitglied eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Mit diesem Artikel hat es aber eine eigene Bewandtnis.

---

*) BB. S. 133, 134, Moriaud S. 23, Schücking-Wehberg S. 370 ff. dagegen Borel, R. J. S. 179. cf. auch v. Bülow S. 259/260.

**) BB. S. 22, 34.

***) BB. S. 29.

Wenn ein Bundesmitglied, ohne überhaupt den Versuch friedlicher Streiterledigung gemacht zu haben, zu den Waffen greift, dann ist es klar, daß ein Ueberfall vorliegt. In anderen Fällen sind Zweifel möglich; auch im ersten Fall ist oft zweifelhaft, welche Partei zuerst zu den Waffen gegriffen hat. Gibt es eine Instanz die darüber entscheidet, ob ein Krieg erlaubt oder verboten ist; wer der Friedensbrecher ist, gegen den gemeinsam vorgegangen werden muß?

Hier zeigt es sich, daß der zentrale Artikel der Völkerbundsverfassung ein Messer ohne Heft und Klinge ist. Eine solche Instanz gibt es nicht. Während die Bundesbotschaft der Schweiz vom 4. August 1919 den Art. 16 noch in dem Sinne erläutert hatte, daß in Zweifelsfällen der Rat, oder wenn der Streit vor der Versammlung anhängig sei, die letztere Instanz zu konstatieren habe, ob die Voraussetzungen des Art. 16 vorlägen (BB. S. 134), war die Anwendung des Art. 16 den Bundesmitgliedern durchaus nicht so klar.

Der Rat befaßte sich auf seiner Tagung in SanSebastian im August 1920 mit dieser Frage und beschloß auf Antrag Signor Tittonis am 3. August, die Erörterung der Maßnahmen auf die Tagesordnung der ersten Bundesversammlung zu setzen, die erforderlich wären, um die Anwendung des Art. 16 sicher zu stellen. Zu diesem Zwecke solle der Bundesversammlung vorgeschlagen werden, als vorläufige Maßnahme eine Internationale Blockadekommission zu errichten, die diese Frage zu studieren, einen allgemeinen Aktionsplan und die Organisation der dauernderen Einrichtungen zu entwerfen und die Prinzipien, nach denen gearbeitet werden solle, aufzustellen hätte. Es solle ein Ausschuß eingesetzt werden, der die Frage der Zusammensetzung der Internationalen Blockadekommission und ihrer Obliegenheiten zu prüfen hätte. Ueber die Tätigkeit dieses Ausschusses erstattete Lord Robert Cecil am 10. Dezember 1920 der Bundesversammlung Bericht.*) Er betonte ausdrücklich, daß es keine Instanz gebe, die zu entscheiden habe, ob ein verbotener Krieg nach Art. 16 vorliege

(„in the first place, it may easily be uncertain whether a State has resorted to war in breach of the Covenant, and no machinery has been provided for ascertaining the facts.")

Worauf Motta (Schweiz) feststellte, daß, wie die Dinge lägen, „chaque état reste libre de juger dans chaque cas particulier si les circonstances se réalisent dans lesquelles le blocus doit jouer. . . . . chaque état est juge de l'application du blocus". Lord Robert Cecil wies darauf hin, daß wenigstens eine gewisse moralische Bindung bestände:

„Under the Covenant we believed, ad I think we are right in believing, that it is left to each sovereign and independent State to say whether the emergency has arisen . . . . . whether a breach of the Covenant has taken place or not. Once that is determined, every State is bound to apply the full provisions of. Art. 16."

*) Compte Rendu Provisoire, 18me Séance Plénière, 10. Déc. 1920, S. 10 ff.

Klar war jedenfalls, daß keine Instanz vorhanden ist, die bindend darüber zu entscheiden hat, ob ein Krieg verboten oder erlaubt ist, und daß jedes Bundesmitglied hierüber nach bestem Wissen und Gewissen selbst entscheiden muß.

Von der ersten Bundesversammlung wurde dann die Internationale Blockadekommission mit der oben erwähnten Aufgabe eingesetzt und erstattete einen Bericht, der von der dritten Kommission der zweiten Bundesversammlung geprüft und von dem Berichterstatter Schanzer (Italien) am 26. September 1921 der Plenarversammlung unterbreitet wurde. Schanzer führte als Ergebnis das folgende aus:

„Une question de la plus haute importance est celle de savoir à qui il appartient de déterminer si, oui ou non, il y a rupture du pacte aux termes de l'article 16, premier alinéa. La commission s'est déjà prononcée sur ce point l'an dernier et dans cette Assemblée même, on a émis l'opinion que la faculté de décider s'il y a ou non rupture du pacte, et, en conséquence, s'il y a lieu à l'application de l'article 16, ne saurait être réservée qu'aux états membres de la Société, même à un des 'Etats intéressés dans l'acte qu'il a commis . . . . Votre Commission a cru devoir se rallier à cette opinion. Dans le pacte n'existe aucune disposition attribuant au Conseil ou à l'Assemblée la faculté de reconnaître s'il y a ou non rupture du pacte, aux termes de l'article 16. Nous avons cru que cette faculté doit être réservée aux états souverains, solution que nous pensons être conforme non seulement à l'esprit du pacte, mais aussi à la conception présente de la Société des Nations, que nous considérons non pas comme un Sur-état, mais comme une association d'états libres et souverains."

Die Kommission schlug vor, daß im Falle eines Friedensbruches nach Art. 16 auf Antrag jedes Bundesmitglieds der Generalsekretär den Rat einberufen müsse, der den Fall prüfen und seine Ansicht darüber bekanntzugeben habe, ob ein Bruch der Satzung nach Art. 16 vorliege. Hierbei betonte Schanzer nochmals ausdrücklich, daß dieser Ratsbeschluß nicht binde:

„Ce n'est pas une résolution obligatoire pour les états, c'est un avis."*)

Die von der Kommission vorgeschlagenen, auf diesen Grundgedanken aufgebauten Aenderungen des Art. 16 wurden dann von der Bundesversammlung angenommen.

Aus dem Gesagten ergibt sich, wie es mit dem Artikel 16 und der Verpflichtung zur Gesamtaktion in Wirklichkeit bestellt ist. Die Bundesmitglieder sind frei und souverän: jedes Mitglied hat das Recht, selbst zu prüfen und zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Bundesexekution vorliegen oder nicht. Gelangt das Mitglied zu der Ueberzeugung, daß es sich um einen erlaubten Krieg handelt, so muß es neutral bleiben; ge-

*) Compte Rendu Provisoire, 20me Séance Plénière, 26. Sept. 1921, S. 5.

langt es zu der gegenteiligen Ansicht, so ist es zur Teilnahme an der Bundesexekution verpflichtet. Verneint es das Vorliegen eines verbotenen Krieges, obgleich es der Ansicht ist, daß ein solcher vorliegt, so begeht es ein Unrecht am Bunde; aber auch in diesem Falle kann man nach der gegenwärtigen Auslegung des Art. 16 nicht umhin, seine Nichtanteilnahme an der Gesamtaktion als Neutralität zu bezeichnen. Denn in dem Art. 16 ist die Souveränität mit dem anderen „scheinbar widersprechenden" Prinzip in einer Weise ausgesöhnt worden, welche die Souveränität vollkommen unangetastet läßt. Die Verpflichtungen des Art. 16 lassen dem Bundesmitglied nicht nur die Möglichkeit, entgegen diesen Verpflichtungen seine Stellung gegenüber den Kriegführenden frei zu wählen, sondern machen es auch zum Richter darüber, ob es mit seiner Stellungnahme seine Verpflichtungen einhält oder verletzt. Eine Verpflichtung, die nur dann besteht, wenn man überzeugt ist, verpflichtet zu sein, ist aber moralischer, nicht rechtlicher Natur. Ihre Verletzung vermag keine Rechtsfolgen zu zeitigen, die es verhinderten, seine Indifferenz gegenüber dem verbotenen Kriege und der evtl. Bundesexekution als Neutralität anzusehen.*)

Im Hinblick auf die Auslegung, die der Art. 16 auf den beiden ersten Bundesversammlungen erfahren hat, könnte man behaupten, daß die Voraussetzungen der Neutralität nach der Völkerbundsverfassung letzten Endes doch dieselben geblieben seien wie nach dem bisherigen Völkerrecht, da ihr Eintritt hier wie dort von der Entscheidung des einzelnen Staates, am Kriege teilzunehmen oder nicht, abhänge. Zwar gründe sich diese Entscheidung in dem einen Falle auf Erwägungen politischer Zweckmäßigkeit, im anderen auf die Beurteilung einer Rechtsfrage (ob ein zum Kriege schreitendes Bundesmitglied die übernommenen Verpflichtungen verletzt habe oder nicht): in der Hauptsache bestehe jedoch kein Unterschied, da die Entscheidung in beiden Fällen durch den souveränen Staat frei und letztinstanzlich erfolge.

Diese Behauptung ist zutreffend, soweit sie reicht, übersieht aber einen wichtigen Punkt: die Zeit dieser Entscheidung.

Für das bisherige Völkerrecht konnte ein berühmter Völkerrechtslehrer den Satz aufstellen: „Die Neutralität tritt ohne weiteres mit dem Kriegszustande ein." Wer vom Kriegsausbruch wußte und am Kriege nicht teilnahm, war neutral. Die Tatsache, daß zur Erklärung der Neutralität zwei Theorien, die Reflex- und die Vertragstheorie, überhaupt möglich waren, beweist allein schon, daß die Entscheidung über die Stellungnahme sofort bei Kenntnis des Kriegsausbruchs erfolgen mußte; eine Verzögerung dieser Entscheidung mit der Folge, daß man weder Kriegführender noch Neutraler war, war unmöglich.

Anders nach dem Völkerbundsrecht. Mit dem Kriegsaus-

*) Dem steht nicht entgegen, daß tatsächlich der Rat, wenn er einig ist, das Mitglied aus dem Bunde ausschließen kann, das über seine Verpflichtung anderer Ansicht ist als er. Der Beschluß des Rates über den Charakter eines Krieges ist für die Bundesmitglieder nicht bindend, ist lediglich ein Gutachten, und der Rat kann Zwangsmaßnahmen nur empfehlen, nicht befehlen.

bruch entsteht für die Bundesmitglieder, jedes für sich, die Pflicht, über die Rechtsfrage zu entscheiden, ob der Krieg ein erlaubter oder ein unter Art. 16 fallender verbotener ist. Jedes Mitglied muß sich zunächst über diese Voraussetzung seiner Stellungnahme schlüssig werden; die einen können so, die anderen anders entscheiden.*) Die Entscheidung kann sehr schwierig sein, wenn die Vorgänge, die zum Kriege geführt haben, nicht genügend bekannt sind. Gewissenhafte Mitglieder werden gegebenenfalls das Gutachten abwarten, das der Rat nach Art. 16 abzugeben hat. Das Gutachten kann sich verzögern, da der Rat an keine Frist gebunden ist. Unterdessen schreitet der Krieg fort, und die Unklarheit über das Verhältnis der Kriegführenden zu den Unbeteiligten dauert an. Einige Mitglieder können der Ansicht sein, daß der Krieg erlaubt sei. andere ihn für einen Friedensbruch nach Art. 16 halten, wieder andere können ihr Urteil hinausschieben: Die einen können sich demgemäß für neutral erklären, die anderen unverzüglich nach der Entscheidung die Handels- und Finanzbeziehungen zu dem Staat, den sie für vertragsbrüchig halten, abbrechen, wieder andere weder das eine noch das andere tun: alle können mit Recht behaupten, mit ihrer Stellungnahme in Uebereinstimmung mit der Völkerbundssatzung zu handeln und im Rechte zu sein.

Die zweite Bundesversammlung hat wohl empfunden, daß im Hinblick auf diese Möglichkeiten die Fassung des Art. 16, daß es im Falle eines verbotenen Krieges ohne weiteres so angesehen werden solle, als hätte (das vertragsbrüchige Mitglied) eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen, doch zu apodiktisch sei. Die Bundesversammlung stimmte daher dem folgenden Kommentar bei, den die dritte Kommission zu diesem Passus entworfen hatte:

„The unilateral action of the defaulting State (i. e. a State which resorts to war in breach of Art. 12, 13 and 15 of the Covenant) cannot create a state of war; it merely entitles the other Members of the League to resort to acts of war or to declare themselves in a state of war with the Covenant-breaking State; but it is in accordance with the Spirit of the Covenant that the League of Nations should attempt, at least at the outset, to avoid war and to restore peace by economic pressure"
(Journal 1921, a. a. O. S. 210).

Falls also ein Staat nach Ansicht eines Bundesmitglieds vertragsbrüchig wird, so entsteht dadurch kein Kriegszustand, das Bundesmitglied ist jedoch berechtigt, Kriegshandlungen vorzunehmen oder sich im Kriegszustand mit dem Friedensbrecher zu erklären. Wenn es das nicht tut, so kann es, ohne Krieg, versuchen, den Frieden durch wirtschaftlichen Druck wiederherzustellen. Es gibt also nach dem Völkerbundsrecht, auch nach der Entscheidung, daß der Krieg ein verbotener sei, ein Verhalten, das nicht Neutralität und auch nicht Krieg ist, und in dem einseitige wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen vorgenommen werden dürfen.

*) Vergl. Journal of the 2nd Assembly, Nr. 20 vom 27. Sept. 1921. S. 210.

Faßt man die Voraussetzungen der Neutralität nach Völkerbundsrecht zusammen und vergleicht sie mit der Regelung des bisherigen Völkerrechtes, so findet man, daß anstelle einfacher Klarheit eine komplizierte Unklarheit, daß anstelle der Norm im weiten Umfange die Willkür getreten ist: Nach bisherigem Völkerrechte entschied sich mit Kenntnis des Kriegsausbruches, wer neutral blieb: wer nicht am Kriege teilnahm, war neutral, und die Regeln über die Rechte und Pflichten des Neutralen fanden ohne weiteres auf ihn Anwendung. Nach Völkerbundsrecht wird mit der Kenntnis des Kriegsausbruchs garnichts entschieden. Es tritt zunächst ein je nach dem Ermessen des einzelnen Bundesmitglieds beliebig lang währender Zustand ein, der weder Krieg noch Neutralität ist, für den es keine völkerrechtlichen Bestimmungen gibt und wo infolgedessen anstelle des Neutralitätsrechtes die reine Willkür herrscht.

Dadurch, daß die Völkerbundsverfassung ihr System der Kriegsverhinderung auf die Idee der Solidarität der Staaten gründet, ohne die Voraussetzung dafür durch eine wirksame und klare Beschränkung der Souveränität der Bundesmitglieder zu schaffen, wird sie zweideutig, widerspruchsvoll und unwirksam. Das Neutralitätsrecht gerät dadurch in Gefahr, in seiner Entwicklung auf die Zeit des Grotius zurückgeworfen zu werden.

V.

Ist es nun auch bei jedem einzelnen Kriege für jedes Bundesmitglied möglich, neutral zu sein, wenn es nur schnell zu der Ueberzeugung zu gelangen vermag, daß dieser Krieg ein erlaubter sei, so ist es dem Völkerbunde doch nicht möglich gewesen, die dauernde Neutralität als mit der Völkerbundssatzung vereinbar zu erklären; denn eine solche Erklärung würde das Zugeständnis bedeuten, daß entgegen dem Wortlaut des Art. 16 und der Grundidee des Völkerbundes eine Verpflichtung zur Gesamtaktion bei verbotenen Kriegen tatsächlich doch nicht bestehe und in Zukunft auch nicht entstehen werde.

Die sog. „dauernde Neutralität" oder Neutralisation beruht auf einer Vereinbarung des neutralisierten Staates mit den übrigen Mächten und begründet ein dauerndes Rechtsverhältnis zwischen den beteiligten Staaten, wonach der neutralisierte Staat verpflichtet ist, bei allen Kriegen neutral zu bleiben.*)

Dauernd neutralisierte Staaten waren bisher Belgien (auf Grund des Vertrages vom 19. April 1839), Luxemburg (Vertrag vom 11. Mai 1867) und die Schweiz; die Neutralisationen der beiden ersten sind inzwischen (vergl. Versailler Vertrag, Art. 31 und 40) im Verhältnis zu den Teilnehmern an den Neutralisationsverträgen, die auch die Friedensverträge gezeichnet haben, aufgehoben worden. Dagegen ist die auf den Verträgen von 1815 beruhende Neutralisation der Schweiz erhalten geblieben und von den Signatarmächten des Versailler Vertrages im Art. 435 anerkannt worden.

*) Liszt, a. a. O. S. 55 ff. (1918). W. Krauel, a. a. O. S. 47 ff.

Da die Verpflichtung zu einer dauernden Neutralität mit den Pflichten eines Bundesmitglieds nicht vereinbar ist — denn ein Völkerbundsstaat kann wohl behaupten, daß ein bestimmter einzelner Krieg, nicht aber, daß alle künftigen Kriege erlaubt seien — so mußten die Voraussetzungen für die immerwährende Neutralität der Schweiz im Rahmen des Völkerbundes durch besondere Abmachungen geschaffen werden.

Die Ausnahmestellung der Schweiz ist in der Verfassung des Völkerbundes selbst nicht ausdrücklich festgelegt worden. Die schweizerischen Bemühungen, etwa in Verbindung mit Art. 7, der als Sitz des Völkerbundes Genf bezeichnet, die Sonderstellung der Schweiz in der Völkerbundakte zum Ausdruck zu bringen, hatten keinen Erfolg. Die Handhabe, für die dauernde Neutralität der Schweiz innerhalb des Völkerbundes ohne eine besondere darauf bezügliche Bestimmung die völkerrechtliche Grundlage zu schaffen, bot der Art. 21, der die Ausnahmen von Art. 20 ausdrücklich feststellt und bestimmt, daß internationale Abreden wie Schiedsgerichtsverträge und Abmachungen über bestimmte Gebiete, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen, nicht als mit einer der Bestimmungen der Völkerbundssatzung unvereinbar gelten. Die Schweiz war der Ansicht, daß die ihre Neutralität garantierenden Verträge Abmachungen im Sinne dieses Artikels seien, und verhandelte mit den Mächten der Pariser Konferenz, um der Uebereinstimmung einen Ausdruck im Versailler Vertrag, dessen erster Teil die Völkerbundsverfassung ist, zu verschaffen. Auf Grund dieser Verhandlungen erhielt der Art. 435 des Versailler Vertrags seine endgültige Fassung; er bestimmt im Hinblick auf Art. 21, daß die Signatarmächte die zugunsten der Schweiz in der Akte vom 20. November 1815 niedergelegten Zusicherungen, welche internationale Verbindlichkeiten zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen, anerkennen. Der Art. 435 enthält demnach außer der Anerkennung der Schweizer Neutralität eine authentische Interpretation des Art. 21, wonach dieser auf die Akte vom 20. November 1815 anwendbar ist.*) In seiner Note vom 2. Januar 1920 erklärte der Oberste Rat ausdrücklich, daß die alliierten und assoziierten Mächte hinsichtlich der schweizerischen Neutralität durch den Art. 435 gebunden seien, vertrat aber die Ansicht, daß es Sache des Völkerbundsrates sei, sich über ihre Vereinbarkeit mit der Völkerbundsverfassung zu äußern. Die Schweiz wandte sich demgemäß in einer Note vom 30. Januar 1920 an den Völkerbundsrat,**), dem sie ihre Auffassung unterbreitete und den sie bat, in einer ausdrücklichen Erklärung die besondere rechtliche Lage der Schweiz im Rahmen des Völkerbundes festzulegen. Der Rat antwortete mit der oben erwähnten sog. Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920,***) in welcher er anerkannte, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Be-

*) Zusatzbotschaft, S. 25.
**) Zusatzbotschaft, S. 28 ff.
***) Zusatzbotschaft, S. 9.

ſtandteilen des Völkerrechts wurden, im Intereſſe des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbunde vereinbar ſeien.*) Nachdem ſo die von ihr gewünſchten Vorausſetzungen geſchaffen waren, iſt die Schweiz unter den durch die Noten vom 30. Januar 1920 und 13. Februar 1920 vereinbarten Bedingungen am 8. März 1920 dem Völkerbunde beigetreten. Da Art. 1 I der V. B. V. ausdrücklich eine vorbehaltloſe Anſchlußerklärung fordert, hat der Rat gegen die Verfaſſung verſtoßen, als er die ſchweizeriſche Beitrittserklärung, die durch die Anerkennung der immerwährenden Neutralität bedingt war, entgegenahm. Die im Rate nicht vertretenen Mitglieder des Völkerbundes, welche die Schweiz in einer Zirkularnote vom 6. Dezember 1919 um Zubilligung einer beſonderen Rechtsſtellung gebeten hatte, haben jedoch auf der erſten Bundesverſammlung gegen die vom Rate vereinbarte Regelung der ſchweizeriſchen Neutralität Widerſpruch nicht erhoben und ſich dadurch damit einverſtanden erklärt.

VI.

Die Frage, wie ſich die Neutralität nach der Völkerbundsverfaſſung geſtaltet, d. h. welche Rechte und Pflichten der Neutrale den Kriegführenden gegenüber hat, kann ſich mangels einer ſelbſtändigen Normierung des Neutralitätsrechtes durch die Völkerbundsſatzung nur dann erheben, wenn dieſe ihren Mitgliedern Pflichten auferlegt und Leiſtungen von ihnen verlangt, die mit der Neutralität unvereinbar ſind oder über deren Vereinbarkeit mit der Neutralität Zweifel entſtehen könnten.

a) Neutralität der Mitglieder und Nichtmitglieder bei geduldeten Kriegen.

In den oben (S. 20 flg.) aufgezählten Fällen der geduldeten Kriege verlangt die Völkerbundsſatzung von den Bundesmitgliedern keine derartigen Leiſtungen; ſie macht ihnen lediglich die Beobachtung der Neutralität zur Pflicht, ohne ſie inhaltlich näher zu beſtimmen. In dieſen Fällen bleibt alſo das bisherige Neutralitätsrecht unverändert weiter beſtehen.**) Es gilt das bisherige Gewohnheits- und Satzungsrecht, insbeſondere die beiden Haager Abkommen zwiſchen den Staaten, die ſie ratifiziert haben, unter der Vorausſetzung der Allbeteiligungsklauſel, daß ſämtliche Kriegführende Vertragsparteien ſind.

b) Neutralität der Nichtmitglieder bei Geſamtaktionen des Völkerbundes.

Hingegen ſtehen die bei Geſamtaktionen den Bundesmitgliedern obliegenden Pflichten mit dem bisherigen, d. h. bis zum Weltkrieg geltenden Neutralitätsrecht dann in Widerſpruch, wenn Nichtmitglieder neutral bleiben.

Der erſte Abſatz des Art. 16 beſchenkt die Völkerbundsverfaſſung mit der angelſächſiſchen Auffaſſung des Krieges. Während nach der kontinentalen Anſicht der Krieg ein Verhältnis von Staat zu Staat iſt und mit den Waffen gegen die be-

*) Zuſatzbotſchaft, S. 9 und den Anhang.
**) BB. S. 33 f. Schücking-Wehberg S. 296.

waffnete Macht des Gegners ausgefochten wird, richtet er sich nach der angelsächsischen nicht nur gegen den feindlichen Staat, sondern auch gegen alle feindlichen Staatsangehörigen und wird mit allen Mitteln ausgetragen. Demgemäß bestimmt Art. 16 I daß sich im Falle eines verbotenen Krieges alle Bundesmitglieder verpflichten, unverzüglich

1. alle Handels- und Finanzbeziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staate abzubrechen,
2. den Bewohnern ihres Gebietes jeden Verkehr mit den Bewohnern des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen, und
3. alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Bewohnern des vertragsbrüchigen Staates und denen jedes anderen Staates, ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden.

Für das Neutralitätsrecht kommt der letzte Absatz in Betracht. Bis zum Weltkrieg hat es auf dem europäischen Festland als feststehender Rechtssatz gegolten, daß der Handel der Neutralen auch in Kriegszeiten grundsätzlich frei ist.*) Die Staatsangehörigen der neutralen Staaten genossen das Recht, während des Krieges nicht nur untereinander, sondern auch mit den Kriegführenden Handel zu treiben.**) Dieses Recht war zwar durch gewisse seerechtliche Ausnahmen, die insb. Konterbande und Blockade betrafen, erheblich eingeschränkt; aber gerade diese Ausnahmen bestätigen, daß die Freiheit des neutralen Handels als Regel angesehen wurde.

Nach Art. 16 ist bei Gesamtaktionen des Völkerbundes das Gegenteil die Regel: die Bundesmitglieder sind verpflichtet, alle finanziellen, Handels- und persönlichen Beziehungen zwischen den Bewohnern des vertragsbrüchigen und denen der neutralen Staaten abzuschneiden. Was das bedeutet, hat der Weltkrieg gezeigt: es ist das System der Ueberseetrusts, der Handelsspionage, der Ueberwachung des Post- und Telegraphenverkehrs und der schwarzen Listen. Die Neutralen sind vollkommen entrechtet, bis auf die Unverletzlichkeit ihres Gebiets, auf dem sie verhungern können, wenn sie sich nicht fügen. Es ist zwecklos, danach zu fragen, wie sich auf diesem Gebiete das Neutralitätsrecht gestaltet; nicht das Recht, sondern die Willkür des Völkerbundes soll da herrschen.***) Der Art. 16 bestimmt nicht und überläßt dem Völkerbunde zu bestimmen, auf welche Weise die Abschneidung aller Verbindungen des vertragsbrüchigen Staates zu den Neutralen vor sich gehen soll. Es ist nicht gesagt, ob dabei das bisherige Völkerrecht gelten soll, soweit das überhaupt möglich ist. Das ist jedoch nicht anzunehmen, da das bisherige Völkerrecht Normen für die Unterbrechung sämtlicher, auch der persönlichen Beziehungen zwischen Kriegführenden und Neutralen nicht

*) Liszt, 12. Aufl. S. 543.

**) Auch die Schweiz, die an der Wirtschaftsblockade teilnimmt, bezeichnet es als ein selbstverständliches Grundrecht des Neutralen, in seinen friedlichen Beziehungen zu anderen Staaten nicht gestört zu werden. BB. S. 37.

***) BB. S. 79.

kannte. Im Landkriege hat es solche Rechtssätze nie gegeben. Was das Seekriegsrecht anbetrifft, so hat*) zwar Lord Robert Cecil erklärt, daß an dem Erfordernis der Effektivität der Blockade festgehalten werde; da aber nach Art. 16 alle Handelsbeziehungen abzusperren sind, muß man folgern, daß alle Waren, die für den vertragsbrüchigen Staat bestimmt sind, als Konterbande angesehen werden können, in welchem Falle die Blockade freilich ganz entbehrlich wäre. Kurz, irgend welche Rechte der Neutralen werden vom Völkerbunde nicht anerkannt werden.

An diese Bestimmungen sind zwar die Bundesmitglieder, nicht aber die Nichtmitglieder gebunden, die sie weder vereinbart noch anerkannt haben. Die Bestimmungen haben aber für diejenigen Nichtmitglieder Bedeutung, die wie Deutschland gezwungen worden sind, mit den Friedensverträgen auch die Völkerbundssatzung zu unterschreiben. Nach Schücking-Wehberg (S. 22 und Kraus S. 37) hat sich Deutschland durch die Ratifikation des Versailler Vertrages den Bestimmungen des Art. 11 I und Art. 17 (infolgedessen auch 16) vorbehaltlos unterworfen und müßte also die unglaublichen Maßnahmen des Art. 16 als berechtigt anerkennen, wenn z. B. bei einem russischen Angriff auf Polen der Völkerbund eingriffe und nach Art. 16 I sämtliche Beziehungen Deutschlands zu Rußland abschnitte.

Andererseits ist Deutschland kein Mitglied des Völkerbundes. Der Völkerbund hat daher kein Recht zu verlangen, daß Deutschland von sich aus wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gegen einen vertragsbrüchigen Staat anwendet oder an solchen Maßnahmen teilnimmt. Mit Recht hat daher Deutschland, am 25. Oktober 1919 vom Obersten Rat der Allierten dazu aufgefordert, die Teilnahme an der Blockade gegen Rußland abgelehnt. Der Vorschlag des Generalsekretärs in seiner 18ten Denkschrift, § 3 a, Nichtmitglieder zur Teilnahme an der Wirtschaftsblockade zu zwingen, ist vom Rate abgelehnt und auch von der dritten Kommission der zweiten Bundesversammlung nicht verwertet worden. (Bericht Schanzers:

„The Committee had not thought it opportune to make any declarations regarding the attitude of the League to a State adjacent to a blockaded State which was not a member of the League". Journal vom 27. 9. 1921. S. 207)**)

Die Tendenz des Völkerbundes geht aber unverkennbar dahin, die Rechte neutraler Nichtmitglieder immer mehr zu beschränken. In dem oben erwähnten Bericht fügte Schanzer zu dem zitierten Satze bedeutungsvoll hinzu, daß der Rat in einem solchen Falle versuchen müsse zu verhindern, daß die Haltung des neutralen Nichtmitgliedes die Bundesblockade unwirksam mache. Die achte der vorgeschlagenen Resolutionen über die Anwendung der Sanktionen (Journal, a. a. O. S. 211) lautet:

„Efforts should be made to arrive at arrangements which would ensure the co-operation of states non-members of the League in the measures to be taken."

*) Schücking-Wehberg. S. 388.

**) Vergl. zum Obigen v. Bülow S. 269 a. a. O.

In diesem Zusammenhange verdienen die Bestrebungen besondere Beachtung, die darauf abzielen, der Auffassung Anerkennung zu verschaffen, daß die nach deutscher Ansicht verabscheuungswürdigen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen (vergl. die deutsche Antwortnote an den obersten Rat, v. Bülow, S. 269) nicht einmal kriegerische Handlungen seien. In der oben angeführten Interpretation des Art. 16 heißt es demgemäß (Journal Nr. 20 vom 27. 9. 1921, S. 210):

„. . . . the League of Nations should attempt, at least at the outset, to avoid war, and to restore peace by economic pressure".

In Uebereinstimmung mit dieser Auffassung ist die unten zu besprechende differentielle Neutralität der Schweiz geregelt, die als Paradigma für den Inhalt des Neutralitätrechts nach der Völkerbundsverfassung gelten kann.

VII.

Die Neutralität der Schweiz bei den Gesamtaktionen des Bundes.

Bei geduldeten Kriegen (s. o. VI a) ist die Neutralität der Schweiz dieselbe wie nach dem bisherigen Völkerrecht.*)

Dagegen ist ihre Neutralität bei Gesamtaktionen des Bundes einer besonderen Regelung unterworfen. In der Londoner Erklärung heißt es darüber:

„... der Rat des Völkerbundes hat von den Erklärungen Kenntnis genommen, die die schweizerische Regierung in ihrer Botschaft vom 4. August 1919 an die Bundesversammlung und in ihrem Memorandum vom 13. Jan. 1920 niedergelegt hat und die von den schweizerischen Delegierten in der Sitzung des Völkerbundrats bestätigt worden sind, wonach die Schweiz die Pflichten der Solidarität feierlich anerkennt, die ihr daraus erwachsen, daß sie Mitglied des Völkerbundes sein wird, einschließlich der Verpflichtung, an den vom Völkerbund verlangten wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken, wonach die Schweiz auch zu allen Opfern bereit ist, ihr Gebiet unter allen Umständen, selbst während einer vom Völkerbunde unternommenen Aktion, aus eigener Kraft zu verteidigen, aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden."**)

Bei Gesamtaktionen des Bundes erhält also die Neutralität der Schweiz ein besonderes Gepräge dadurch, daß sie verpflichtet ist, in militärischer Hinsicht neutral, in ihren wirtschaftlichen und Verkehrsbeziehungen mit dem Bunde solidarisch zu sein. Innerhalb dieser neuen, „differenziellen" Neutralität gibt es für sie also einen Pflichtenkreis, der aus der militärischen Neutralität, einen anderen, der aus der wirtschaftlichen

*) BB., S. 63.

**) Zusatzbotschaft S. 9.

Solidarität entspringt, und schließlich ein Gebiet, wo beide Pflichtenkreise sich überschneiden und wo ein Konflikt der Pflichten entstehen könnte.

Die Rechtsquelle für dieses eigenartige Institut ist die Londoner Erklärung sowie die Botschaft vom 4. August 1919 und die Note vom 30. Jan. 1920,*) auf welche der Rat Bezug nimmt.

Danach bestimmt sich die Neutralität der Schweiz als eines dauernd neutralen Staates inhaltlich nicht nach dem, was 1815, d. h. zur Zeit der sie garantierenden Verträge, unter Neutralität verstanden wurde, sondern danach, was nach dem heutigen Völkerrecht die Neutralität ausmacht. (BB., S. 36). Als Ausdruck des allgemein anerkannten Neutralitätsrechts kann das 5. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkriege gelten (BB., S. 38). In Uebereinstimmung damit ergibt sich für die Schweiz im Hinblick auf ihre militärische Neutralität folgende Rechtslage:

Selbstverständlich ist, daß die Schweiz an den militärischen Unternehmungen keiner Partei aktiv teilnimmt (BB. S. 64). Sie verteidigt die Unverletzlichkeit ihres Gebiets mit eigenen Mitteln, gegebenenfalls auch gegen den Völkerbund (BB., S. 68); sie duldet nicht, daß dieser vorsorglich zu ihrem Schutze irgend welche Maßnahmen trifft oder militärische Unternehmungen auf ihrem Gebiete vorbereitet (L. E.). Der Bundessitz Genf darf nicht die militärische Oberleitung der Bundesoperationen beherbergen (BB., S. 69). Sie gewährt keiner Partei das Recht des Durchzugs. Truppen beider Parteien, die auf schweizerisches Gebiet flüchten, werden interniert (BB., S. 64); dasselbe muß von den Verwundeten und Kranken der einen Partei gelten, die mit einem Verwundeten- und Krankentransport der Gegenpartei auf schweizerisches Gebiet gelangen. Die Schweiz erhält eine unbedingte militärische Neutralität aufrecht und duldet nichts, was einer Einwirkung auf die militärischen Unternehmungen der Kriegführenden gleichkäme. (BB., S. 62). Die obige Regelung entspricht den Art. 1, 2, 4, 5, 11, 12, 14 II des 5. Haager Abkommens. Danach ist die Schweiz von den Leistungen nach Art. 16 II und III S. 3 der Völkerbundsverfassung befreit.

In anderen Dingen (Zuzug Freiwilliger, private Lieferung von Kriegsmaterial, Benutzung von Anstalten des Nachrichtenverkehrs, vergl. 5. H. A. Art. 3, 5—9) wird sich die Schweiz „in der Hauptsache" an das bisherige Neutralitätsrecht halten (BB., S. 67).

Andererseits erkennt die Schweiz die Pflichten der wirtschaftlichen Solidarität mit dem Völkerbunde an; sie ist verpflichtet, an den vom Völkerbunde verlangten kommerziellen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken. Diese Maßnahmen bestehen in:

a) dem sofortigen und allgemeinen Abbruch aller Handels- und finanziellen Beziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staat,

*) Zusatzbotschaft, Anfang.

b) im Verbot jeglichen Verkehrs zwischen den Bewohnern der Schweiz und denen des vertragsbrüchigen Staates,

c) in der Verhinderung der Handels-, finanziellen und persönlichen Beziehungen zwischen den Bewohnern des vertragsbrüchigen Staates und denen irgend eines anderen Staates.

Die Schweiz hat ihre kommerziellen und finanziellen Beziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staate unverzüglich abzubrechen. Sie muß zu diesem Zwecke die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen treffen, eine Grenzsperre gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat durchführen und Zahlungen an Personen in dem gesperrten Staate verbieten (BB., S. 76). Die Suspension der etwa bestehenden Handels-, Niederlassungs- und Verkehrsverträge mit dem blockierten Staat wird, soweit dieser Bundesmitglied ist, dadurch gerechtfertigt, daß gemäß Art. 20 der Völkerbundverfassung die Verpflichtungen gegenüber dem Bunde allen sonstigen Abmachungen vorgehen. (BB., S. 41).

Dagegen werden weder die diplomatischen, noch die humanitären Beziehungen zu diesem Staate abgebrochen (BB., S. 45, 27); auch die Gewährung des Asylrechtes an Angehörige des blockierten Staates wird nicht als eine Durchbrechung der Verkehrssperre angesehen (BB., S. 44). Die unter c) erwähnten Maßnahmen sind durch ein „System der Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs, wie es sich nach und nach im letzten Kriege herausgebildet hat", durchzuführen.*)

Gemäß Art. 16 III S. 1 und 2 ist die Schweiz verpflichtet, die anderen Bundesmitglieder bei der Durchführung der Wirtschaftsblockade und im Widerstand gegen Sondermaßnahmen des vertragsbrüchigen Staates zu unterstützen.

Die Pflichten, die sich aus der militärischen Neutralität und aus der wirtschaftlichen Solidarität ergeben, widerstreiten teilweise einander. Eine Vereinbarung über die Abgrenzung beider Pflichtenkomplexe ist bisher zwischen Schweiz und Völkerbund nicht getroffen worden. Es handelt sich insbesondere um diejenigen Fälle, wo die Schweiz „in der Hauptsache" dem bisherigen Neutralitätsrecht zu folgen gedenkt.
A) Ein Konflikt der Pflichten ist zunächst dort möglich, wo die Schweiz, um ihren Verpflichtungen aus Art. 16 der Völkerbundsverfassung zu genügen, die Grenze gegen einen benachbarten Staat sperren muß, während sie nach dem 5. Haager Abkommen den Verkehr über die Grenzen in gewissen Fällen zu dulden berechtigt oder verpflichtet ist.

Im Falle des Art. 6 dieses Abkommens trifft sie eine solche Verpflichtung, wenigstens dem Wortlaute nach, nicht. Danach ist sie nicht dafür verantwortlich, wenn Leute einzeln (im Gegensatz zu Art. 4) die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten. Sie kann also die Angehörigen beiden Parteien, sie muß gemäß Art. 16 V. B. V. nur die des blockierten Staates am Grenzübergange hindern. Sie ist jedoch nicht gehalten, gegenüber beiden Parteien gleichmäßig zu verfahren, da in Art. 9 auf Art. 6 nicht ausdrücklich

*) BB., S. 76.

verwiesen wird (wenn er auch nach Huber*) sinngemäß auf Art. 6 auszudehnen ist).

Nach Art. 13 des 5. Haager Abkommens muß die Schweiz die auf ihr Gebiet flüchtenden oder von einer flüchtenden Armee mitgeführten Kriegsgefangenen, die sie bei sich aufnimmt, freilassen. Der Freilassung der Angehörigen des blockierten Staates steht die Grenzsperre entgegen. Hier entsteht also ein Widerstreit zwischen Neutralitäts- und Völkerbundspflichten, dem die Schweiz nur dadurch entgehen kann, daß sie die ihr nicht erwünschten Flüchtlinge nicht bei sich aufnimmt, wozu sie berechtigt ist.

Die Anwendung des Art. 14, wonach die Schweiz den Durchzug von Verwundeten und Kranken der kriegführenden Heere durch ihr Gebiet gestatten kann, wird auch bei einer Sperrung der Grenze kaum Schwierigkeiten machen. Abgesehen davon, daß die Schweiz nicht verpflichtet ist, von der Befugnis beiden Parteien gegenüber gleichmäßig Gebrauch zu machen, liegt doch in diesem Falle die Gewährung des Durchzugs im Bereich der humanitären Beziehungen, deren Aufrechterhaltung sich die Schweiz auch im Falle einer Gesamtaktion vorbehalten hat (s. S. 35 o.). Uebrigens ist im Weltkriege der Durchzug von Verwundeten und Kranken immer auf Grund besonderer Abmachungen aller Parteien erfolgt.

B) Eine andere Art von Schwierigkeiten kann für die Schweiz im Hinblick auf Art. 3, 5, 8 und 9 des 5. H. A. daraus entstehen, daß der Sitz des Völkerbundes auf ihrem Gebiete liegt. Nach Art. 3 und 5 darf die Schweiz nicht dulden, daß einer der Kriegführenden im Kriege eine funkentelegrafische Station oder sonst eine Anlage, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- und Seestreitkräften zu vermitteln, auf ihrem Gebiete einrichtet oder eine Einrichtung dieser Art benutzt, die vor dem Kriege zu einem ausschließlich militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben ist. Es ist zwar nicht anzunehmen, daß der Völkerbund gegen eine dieser Bestimmungen verstoßen würde, da er wahrscheinlich eine Nachrichtenanstalt benutzen könnte, die vor dem Kriege zu nicht ausschließlich militärischen Zwecken eingerichtet wäre. Wenn der Völkerbund es dennoch täte, würde ihm die Schweiz ihre Abmachungen mit dem Völkerbundsrate entgegenhalten können, wonach sie nicht verpflichtet ist, auf ihrem Gebiete die Vorbereitung militärischer Unternehmungen zu dulden (L. E.).

Was die Art. 8 und 9 anbelangt, so ist die Schweiz jedenfalls der Ansicht, daß sie den Organen des Völkerbundes auch im Falle einer Gesamtaktion den Verkehr mit dem Auslande durch irgendwelche Verkehrsmittel nicht verbieten oder durch Zensur beschränken kann. Art. 9 würde dann fordern, daß sie der anderen, der vertragsbrüchigen Partei, dieselben Möglichkeiten der Nachrichtenübermittlung gewährte, wobei sie sich aber eines Verstoßes gegen Art. 16 V. V. V. schuldig machen würde.

In welcher Weise dieser Konflikt gelöst werden soll, ist in der Botschaft an die Bundesversammlung nicht gesagt, es wird

*) Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1908 B. II S. 598.

aber zugegeben, daß die Tatsache, daß sich der Völkerbundssitz in Genf befindet, „unter Umständen ein Hindernis für die restlose Durchführung der Neutralität sein könnte, wie sie in der 5. Haager Konvention umschrieben ist". Hiernach scheint es, daß die Schweiz an erster Stelle ihren Völkerbundspflichten zu genügen gedenkt.

C) Weitaus der wichtigste Fall eines Konflikts der Pflichten ist die Unvereinbarkeit der Art. 7 und 9 des 5. H. A. mit Art. 16 der V. B. V.

Gemäß Art. 7 des 5. H. A. ist die Schweiz nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition oder überhaupt allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern. Tut sie es dennoch, so muß sie nach Art. 9 alle Beschränkungen und Verbote auf die Kriegführenden gleichmäßig anwenden. Demgegenüber ist sie nach Art. 16 V. B. V. verpflichtet, alle Handelsbeziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staate abzubrechen und jeden Verkehr ihrer Staatsangehörigen mit denen dieses Staates zu verbieten. Da die Schweiz sich hinsichtlich der privaten Lieferung von Kriegsmaterial „in der Hauptsache" an das bisherige Neutralitätsrecht zu halten gedenkt (BB. S. 67), scheint es, daß sie die Ausfuhr von Kriegsmaterial überhaupt verbieten und den Begriff des Kriegsmaterials möglichst eng fassen will.

Innerhalb des durch die Londoner Erklärung geschaffenen Rahmens, wonach die Schweiz bei Gesamtaktionen militärisch zur Neutralität, wirtschaftlich zur Mitwirkung bei den Handels- und Finanzmaßnahmen des Bundes verpflichtet ist, bleibt somit ein Gebiet, auf dem die Abgrenzung beider Pflichtenkomplexe unsicher ist und wo die Handhabung der schweizerischen Neutralität auch von den Bundesmitgliedern im einzelnen als neutralitäts- oder völkerbundswidrig beanstandet werden könnte. Die differenzielle Neutralität der Schweiz als Ganzes hingegen ist vom Völkerbund und seinen Mitgliedern als schweizerisches Sonderrecht anerkannt.

VIII.

Gesamtaktionen des Völkerbundes finden jedoch gemäß Art. 17 III der V. B. V. unter Umständen auch gegen Staaten statt, die Nichtmitglieder und als solche nicht ohne weiteres zur Anerkennung der schweizerischen Sonderstellung verpflichtet sind. Nun haben zwar gerade die Nachbarstaaten der Schweiz, auf die es natürlich am meisten ankommt, mit den Friedensverträgen auch die Völkerbundsverfassung unterschrieben, und es wird behauptet,*) sie hätten dadurch zugleich anerkannt, daß die Schweiz ihre Neutralität nicht preisgebe, indem sie an den ökonomischen Zwangsmaßnahmen des Bundes teilnehme. Indessen so ganz zweifellos ist das doch wohl nicht. Deutschland hat am 28. Juni 1919 den Versailler Vertrag unterzeichnet, zu einer Zeit also, als die Schweiz selbst noch nicht wußte, ob sie je dem Völkerbund beitreten werde. Aus der

*) Schücking-Wehberg S. 392.

teilweisen Uebereinstimmung der Art. 435 und 20 des Friedensvertrages folgt nicht ohne weiteres die Vereinbarkeit der ewigen Neutralität der Schweiz mit ihrer Mitgliedschaft im Völkerbunde. Hat doch der Völkerbundsrat, dem der Oberste Rat die Entscheidung dieser Frage überließ, zunächst die grundsätzliche Unvereinbarkeit beider festgestellt und, um sie doch miteinander in Einklang zu bringen, eine besondere, die bisherige schweizerische Neutralität abändernde Regelung treffen müssen. Die immerwährende Neutralität, die auf den Verträgen von 1815 beruht und im Art. 435 des Friedensvertrages bestätigt wird, war jedenfalls mit dem Art. 20 nicht verträglich. Der Beitritt der Schweiz ist ferner nicht satzungsgemäß ohne Vorbehalt erfolgt.

Die Nichtmitglieder, die mit den Friedensverträgen die Völkerbundssatzung unterzeichnet haben, haben diese Satzung in ihrem damaligen Bestande anerkannt und nur daran sind sie gebunden. Wollte man annehmen (wie z. B. Pichon in der französischen Kammer am 24. 9. 1919 erklärt hat), daß sie damit auch alle künftigen Satzungsänderungen anerkannt hätten, so wäre ihre Verpflichtung völlig unbestimmt. Weder die Anerkennung der schweizerischen Neutralität noch ihr Beitritt zum Völkerbunde ist aber in Uebereinstimmung mit der Satzung erfolgt. Die dauernde Neutralität der Schweiz steht eingestandenermaßen nach der Londoner Erklärung des Rates mit den obersten Prinzipien der Völkerbundsverfassung in Widerspruch und der Beitritt der Schweiz ist nicht, wie Art. 1 I der Satzung es verlangt, vorbehaltlos erfolgt. Deutschland hat also keinen Anlaß, die besondere Neutralität der Schweiz als Ausfluß der von ihm unterzeichneten Völkerbundssatzung gegen sich anzuerkennen.

Noch viel weniger sind natürlich die Nichtmitglieder, die die Satzung nicht mit unterzeichnet haben, an die vom Rate getroffene Vereinbarung mit der Schweiz gebunden.

Hier erhebt sich die Frage, wie sich die besondere ewige Neutralität der Schweiz zu dem bisherigen Neutralitätsrecht verhält: ist sie lediglich eine eigenartige Ausgestaltung der Neutralität, die sich dem hergebrachten Neutralitätsbegriff einordnet, oder weicht sie von diesem soweit ab, daß sie überhaupt nicht mehr als Neutralität im bisherigen Sinne anerkannt werden müßte?

Die Schweiz vertritt die erstere Auffassung. (BB. S. 35 ff.)

Nach ihrer Ansicht ist zwischen Neutralität und Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Die Neutralität ist der Inbegriff der mit dem Neutralitätszustand verbundenen Rechte und Pflichten. Dagegen ist Neutralitätspolitik die Haltung des Neutralen in Angelegenheiten, die durch das Neutralitätsrecht nicht normiert sind, wo sich also der Neutrale den Kriegführenden gegenüber seine Freiheit bewahrt. Das Neutralitätsrecht ist durch das positive Völkerrecht geregelt, u. zw. zur Zeit durch das 5. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907. Nach diesem ist die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis; ein Zollkrieg, der Abbruch aller Beziehungen, selbst die sog. Friedensblockade lösen keine neutralitätsrechtlichen Verhältnisse aus. Die Schweiz ist demnach verpflichtet, sich in

militärischer Hinsicht streng an die positiven Vorschriften des Neutralitätsrechts zu halten, in wirtschaftlicher Hinsicht ist sie berechtigt, eine freie, ihrem politischen Ermessen überlassene Neutralitätspolitik zu befolgen. Der grundsätzliche sofortige und allgemeine Abbruch der wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen nach Art. 16 V. B. V. ist zwar eine vollständige Abweichung von der sonst befolgten Neutralitäts*politik*, steht aber mit dem geltenden Neutralitäts*recht* nicht in Widerspruch.

Die Argumente der Schweiz beziehen sich auf zwei verschiedene Dinge, nämlich einmal den Charakter ihrer ewigen Neutralität überhaupt, zum anderen die differenzielle Handhabung der Neutralität im besonderen.

1. Die Neutralitätsakte vom 20. Nov. 1815, durch welche die ewige Neutralität der Schweiz zu einem Bestandteil des europäischen Völkerrechts gemacht wurde, ist auf Grund der Erklärung vom 20. März 1815 von den Mächten des Wiener Kongresses als ein Vertrag angesehen worden, wonach sich die Schweiz verpflichtete, die in jener „Transaktion" und in den Stipulationen des Wiener Kongresses überhaupt liegenden, auf sich bezüglichen Anordnungen anzunehmen. Auch Bismarck scheint der Meinung gewesen zu sein, daß die ewige Neutralität der Schweiz auf einem zwischen ihr und den Garantiemächten abgeschlossenen Vertrage beruhe.*) Nach dieser Ansicht wäre die Schweiz zur dauernden Neutralität *verpflichtet*. Sie müßte in Kriegs- und Friedenszeiten allen Mächten gegenüber eine völlig unparteiische Politik befolgen; sie dürfte insbesondere keine Verträge schließen, welche sie, wie Garantieverträge und Bündnisse, u. U. in Kriege verwickeln könnten. Da nach der heutigen Auffassung ein einseitiges Defensivbündnis mit der dauernden Neutralität nur dann verträglich ist, wenn diese verletzt oder bedroht ist,**) könnte der Eintritt der Schweiz in den Völkerbund von den Garantiemächten, die nicht Bundesmitglieder sind, besonders im Hinblick auf Art. 10, 16 und 17 der V.B.V. als eine Verletzung ihrer dauernden Neutralität angesehen werden.

Die Schweiz vertritt den entgegengesetzten Standpunkt, wonach im Gegensatz zur früheren Belgischen und Luxemburgischen die Schweizerische Neutralität prinzipieller und konstitutioneller Natur, eine innerstaatliche, politische Maxime, und wonach die im Frieden von ihr eingenommene unparteiische Stellung gegenüber den Mächten ein Ergebnis ihrer freien Neutralitätspolitik, nicht die Erfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung ist.

Die Divergenz beider Ansichten ist praktisch ohne Bedeutung, da die Schweiz tatsächlich doch die Konsequenzen aus der von ihr abgelehnten Theorie zieht. In der Erläuterung zu Art. 10 V. B. V. heißt es (BB. S. 127): „Dafür, daß die Schweiz als dauernd neutraler Staat nicht aktiv an einer Gebietsgarantie beteiligt sein kann, sei auf den Vertrag vom 11. Mai 1867 betreffend die Neutralisation Luxemburgs hingewiesen, in dem (Art. 2) Belgien, obwohl Vertragspartei,

*) Vergl. Hilty: Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung S. 48 ff.

**) M. Huber in BB. S. 215.

wegen seiner Neutralität von der Garantiepflicht befreit wurde." Auch hinsichtlich der Garantie, welche die anderen Bundesmitglieder in Art. 10 V. V. V. zu ihren Gunsten übernommen haben, hält die Schweiz auch dem Völkerbund gegenüber unbedingt daran fest, daß sie zu bestimmen habe, ob und wann im Falle des Angriffs seitens eines der Kriegführenden sie die Hilfe anderer Staaten anrufen will. (VV. S. 62.)

Soweit demnach die Stellung der Schweiz im Frieden in Betracht kommt, hat der Charakter ihrer ewigen Neutralität durch ihren Anschluß an den Völkerbund keine wesentlichen Veränderungen erfahren.

2. Bei den Gesamtaktionen des Völkerbundes dagegen ist die Schweiz verpflichtet, ihre Neutralität von der bisherigen abweichend zu gestalten (s. o. VII). Diese differenzielle Neutralität ist nach der Ansicht der Schweiz eine Neuerung, die mit dem bisherigen Völkerrecht vereinbar ist; denn dieses verlange nur die genaue Beachtung der durch Verträge und Herkommen festgesetzten Neutralitätspflichten. Unrichtig sei dagegen die Auffassung, die das Wesen der Neutralität in der gleichmäßig unparteiischen Behandlung beider Parteien und tunlichster Vermeidung jeder auch nur indirekten Beeinflussung des Krieges erblicke.

Eine in allgemein verbindlichen Verträgen vereinbarte Definition der Neutralität, die zur Richtschnur des Neutralitätsmäßigen und -widrigen genommen werden könnte, ist nicht vorhanden. Die Hauptmerkmale der Neutralität, wie sie bisher verstanden wurde, müssen aus einer vergleichenden Analyse der Bestimmungen gewonnen werden, die in dem 5. Haager Abkommen über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkriege enthalten sind. Wir können uns hier auf die Arbeiten M. Hubers stützen, die deswegen besonderes Interesse verdienen, weil der Verfasser der Rechtskonsulent des schweizerischen Politischen Departements ist und an den Verhandlungen, die zur Schaffung der differenziellen Neutralität führten, hervorragenden Anteil genommen hat. Danach*) ist der ganze Komplex von Rechtssätzen, welche die Rechte und Pflichten der neutralen Staaten betreffen, auf dem Prinzip der Unverletzlichkeit des neutralen Territoriums begründet, das nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und der Parität anzuwenden ist. Der neutrale Staat, der mit dem Kriege an und für sich garnichts zu tun hat, kann grundsätzlich kraft seiner Souveränität machen, was ihm beliebt. Er kann die Neutralität bis zur völligen Abschließung seines Territoriums gegenüber den Kriegführenden steigern. Die Pflichten, denen er bedingungslos zu gehorchen hat, sind in der Konvention auf ein Minimum beschränkt. (Art. 1—5). Für diese gilt der Grundsatz der Gegenseitigkeit (Art. 5): gewisse Handlungen dürfen von den Kriegführenden nicht vorgenommen und von den Neutralen nicht geduldet werden. Im übrigen ist der Neutrale frei, und auf diesem Gebiete gilt der Grundsatz der Parität. Danach muß ein neutraler Staat, welcher die Beziehungen zwischen seinem

*) Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1908 II, S. 592 f. 598 und das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung 1908, S. 213.

Gebiet und demjenigen der Kriegführenden mehr beschränkt, als er nach der Konvention tun müßte, jede Beschränkung in formell gleicher Weise gegen beide Kriegsparteien zur Anwendung bringen. Diese Vorschrift ist gerade nur ausgesprochen für „die den Handelsverkehr und der Nachrichtenvermittlung auferlegten Schranken; sie ist aber sinngemäß anzuwenden auch auf die Gestattung des Eintritts in die Dienste der Kriegführenden und auf den Personenverkehr".

Aber auch, wenn man lediglich dem Wortlaut der Art. 7 und 9 des 5. H. A. folgt, kommt man zu keinem anderen Ergebnis. Danach ist die neutrale Macht verpflichtet, wenn sie die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, verhindert, die diesbezüglichen Verbote auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden. Wenn die Schweiz diese Vorschrift befolgt, ist ihr eine Teilnahme an der Wirtschaftsblockade nicht möglich; denn die maßlose Ausdehnung des Begriffs der Konterbande im Weltkrieg hat bewiesen, daß es überhaupt nichts gibt, was für ein Heer oder eine Flotte nicht nützlich sein könnte. In dem Bericht M. Hubers für die Expertenkommission (BB. S. 217), ist unumwunden ausgesprochen, daß die differentielle Handhabung der Neutralität die Kündigung des 5. und 13. Haager Abkommen voraussetzt.

Die differenzielle Neutralität der Schweiz ist demnach keine Neutralität im bisherigen Sinne. Um ihre Anerkennung durch die Nichtmitglieder des Völkerbundes zu sichern, müßte die Schweiz besondere Vereinbarungen mit ihnen treffen.

IX.

Zusammenfassend können die Eigentümlichkeiten des Neutralitätsrechts nach der Verfassung des Völkerbundes kurz wie folgt gekennzeichnet werden:

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Neutralität ist zwischen geduldeten und verbotenen Kriegen zu unterscheiden. Nur bei geduldeten Kriegen ist Neutralität für die Bundesmitglieder möglich, sie ist in diesem Falle sogar obligatorisch, während bei verbotenen Kriegen die Bundesmitglieder zur Gesamtaktion verpflichtet sind. Ueber die Rechtsfrage, ob ein Krieg geduldet oder verboten sei, entscheidet jedes Bundesmitglied selbständig, wie und wann es ihm recht scheint. Die Entscheidung der Bundesmitglieder braucht weder einheitlich noch unverzüglich zu erfolgen. Bis zu der Entscheidung tritt ein Zustand ein, der weder Krieg noch Neutralität ist. Im Falle der Entscheidung, daß der Krieg ein verbotener ist, ist die Neutralität ausgeschlossen; es tritt dann aber nicht, wie nach dem Wortlaut des Art. 16 anzunehmen wäre, ohne weiteres das Kriegsverhältnis, sondern ein Zustand ein, in dem — „zur Vermeidung des Krieges" — wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen angewendet werden können.

Gegenüber der klaren Regel des bisherigen Völkerrechts, die man kurz mit der Formel kennzeichnen kann: „Wer am Kriege nicht teilnimmt, ist neutral", ist es nach Völkerbunds-

recht völlig unbestimmt und unklar, welches rechtliche Verhältnis zwischen den Kriegführenden und den anderen Staaten, die Bundesmitglieder sind, bei Kriegsausbruch maßgebend sein soll.

Hinsichtlich des Inhalts der Neutralität, soweit sie nach dem Völkerbundsrecht überhaupt eintritt, hat es im allgemeinen bei den bisherigen Regeln des Völkerrechts, insbesondere den Haager Abkommen, sein Bewenden. Abweichend von der bisherigen kontinentalen Auffassung der Neutralität werden einseitige wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen als mit der Neutralität vereinbar gehalten. Der Völkerbund maßt sich ferner das Recht an, die wirtschaftlichen Beziehungen eines neutralen Nichtmitgliedes zu dem vertragsbrüchigen Staate abzuschneiden. Eine Sondererscheinung ist die differentielle Neutralität der Schweiz, die nach dem bisherigen Völkerrecht (insbesondere den Art. 7—9 des 5. H. A.) gleichfalls nicht als Neutralität angesehen werden kann.

Im ganzen ist festzustellen, daß die Völkerbundsverfassung das Neutralitätsrecht nicht geklärt und fortgebildet, sondern zersetzt und ins Ungewisse gespielt hat. Der verworrene Zustand des Neutralitätsrechts nach der Völkerbundsverfassung ist das unvermeidliche Ergebnis des Versuches, zwei grundverschiedene Rechtssysteme, das der Souveränität und der Solidarität, miteinander zu verquicken, ohne doch die Geltungsgebiete beider Ideen klar und aufrichtig voneinander abzugrenzen: die Grenzen sind überall flüssig: das Schulbeispiel dieser Verworrenheit gibt Art. 16. Daß die Völkerbundssatzung, wenn die von ihr verkündeten Ideen obwalten, in ihren Bestimmungen die Möglichkeit zu einer Entwicklung gibt, durch die Kriege in weitem Umfange verhindert werden, ist zuzugeben und ist oben im 3. Teile dargestellt. Soweit diese Bestimmungen sich aber nicht als wirksam erweisen, ist die Lage der Neutralen unsicherer und verworrener als vor dem Weltkriege.

Die im Weltkriege geäußerte Hoffnung, es werde bei dem Wiedaufbau des Völkerrechtes nach dem Kriege die Rechtsstellung der neutralen Staaten und ihrer Staatsangehörigen in einer erschöpfenden Vereinbarung klar festgestellt werden, in der nicht nur wie bisher ihre Pflichten, sondern auch ihre Rechte, insbesondere die Freiheit ihres Handels, umschrieben werden würden, hat sich nicht erfüllt. Die Neutralen, die im Weltkriege rücksichtsloser als je vorher behandelt worden waren, sahen sich der geeinten Phalanx der Siegermächte gegenüber. Für die Vereinbarung eines neuen Neutralitätsrechts waren die Umstände denkbar ungünstig. Statt dessen wurde ihnen der Entwurf zur Errichtung einer neuen Friedens- und Rechtsorganisation der Staaten vorgelegt, zu dem sie sich äußern, den sie aber nicht wesentlich verändern durften. Es sollte ein Völkerbund geschaffen werden, der den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit gewährleisten und den Weltfrieden begründen sollte. Mit einer solchen Lösung hätten sich die Neutralen gern zufrieden geben können, wenn sie ehrlich gemeint war. Eine ehrliche Durchführung der Idee des allgemeinen Friedens setzte voraus, daß alle Mächte bereit waren, zu Gunsten der völkerbundlichen Solidarität einen Teil ihrer

Souveränität zu opfern. Diese Bereitwilligkeit hätte in dem zentralen Artikel der Völkerbundsverfassung klar und unzweideutig zum Ausdrucke kommen und die Mächte hätten sich entschließen müssen, die Entscheidung darüber, ob ein Krieg erlaubt oder verboten sei, einer unabhängigen und unparteiischen Instanz zu übertragen, deren Urteil sie sich zu fügen verpflichteten. Sie haben den Entschluß nicht gefunden und den Mangel des Entschlusses durch eine starkklingende Phrase verdeckt.

Während eine politische Solidarität der Staaten also in Wirklichkeit nicht vorhanden war, gab es doch, wenigstens in gewissem Umfange, eine Gemeinsamkeit der Interessen auf wirtschaftlichem Gebiete. Hier hätte sehr wohl, auch im Rahmen der Völkerbundsverfassung, der Gedanke eine rechtliche Ausprägung finden können, daß der weltwirtschaftliche Verkehr für die Gesamtheit aller Staaten eine Lebensbedingung von solcher Wichtigkeit sei, daß sie durch Kriege einzelner Staaten unter keinen Umständen beeinträchtigt werden dürfe. Die Völkerbundsverfassung hätte also die Abschaffung des Seebeute-, Konterbande- und Blockaderechts und damit die Freiheit der Meere und des neutralen Handels verkünden müssen. Die Benutzung der weltwirtschaftlichen Verknüpfung der Staaten zu Zwangsmaßnahmen mit dem Ziel der Verhinderung der Kriege wäre nur dann mit dem angeblichen Ziele der Völkerbundsverfassung, den Weltfrieden zu sichern, vereinbar gewesen, wenn die Solidarität der Staaten in der Verfassung durch eine unzweideutige Beschränkung ihrer Souveränität verbürgt worden wäre. Dies ist nicht der Fall. Dennoch ist im Art. 16 die Wirtschaftsblockade als Rechtsinstitut anerkannt und sind durch die Anerkennung der differenziellen Neutralität der Schweiz und die Auslegung des Art. 16 (to avoid war and to restore peace by economic pressure) einseitige wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen als mit der Neutralität vereinbar erklärt worden. Selbst auf dem Gebiete also, wo es gemeinsame Interessen gab, ist die Regelung nicht nach dem Interesse der Gesamtheit, sondern nach dem der Mächte erfolgt, die die Rohstoffzufuhr und den Seetransport beherrschen und ohne deren Mitwirkung daher eine Wirtschaftsblockade unmöglich ist.

Die Interessen der Neutralen und der Kriegführenden waren zu verschiedenartig, und die Neutralen waren zu schwach, als daß eine umfassende Vereinbarung des Neutralitätsrechts nach dem Weltkriege möglich gewesen wäre.

Das Neutralitätsrecht ist mit der Konsolidierung des europäischen Gleichgewichts gewachsen; es hat seinen bisherigen Höhepunkt einige Jahre vor der Krise erreicht, in der dieses Gleichgewicht zusammenbrach; mit dem Zusammenbruch hat es die Grundlage seines Bestehens verloren. Der Versuch, auf der neuen Grundlage der Solidarität der Staaten Ersatz zu schaffen, mußte mißlingen, da die Voraussetzung des Erfolges, ein solidarisches Staatensystem, nicht vorhanden war. Das Ergebnis dieses Versuches, das Neutralitätsrecht nach der Verfassung des Völkerbundes, ist ein getreues Abbild der tatsächlichen Verhältnisse: Alles bleibt im Fluß.

Die maßgebenden Mächte wollen in ihrer Handlungsfreiheit durch Rücksichten auf die Kleineren nicht behindert sein; es liegt ihnen nichts daran, daß diese zu einer Beruhigung

und gesicherten Rechtsstellung kommen; sie sollen nicht selbständig sein, sondern sich folgsam ihrer Führung anvertrauen.

Künftige Generationen werden den Zustand des Neutralitätsrechts, der sich hieraus ergibt, vielleicht mit den Worten Oppenheims (International Law, II, § 285) kennzeichnen können:

„If war broke out between two nations, third parties had to choose between the belligerents and become allies or enemies of one or other. This does not mean that third parties had actually to take part in the fighting. But they had, if necessary, to render assistance; for example, to allow the passage of belligerent forces through their country, to supply provisions and the like to the party they favored, and to deny all such assistance to the enemy".

Der Paragraph trägt die Ueberschrift:

„Neutrality not practised in ancient times".

Lebenslauf.

Ich, Hans Georg Voß, wurde am 30. August 1893 zu Corbach in Waldeck geboren, erhielt meine gymnasiale Bildung in Zwickau und Zittau und bestand 1912 die Reifeprüfung. Nachdem ich ein Semester Vorlesungen über Rechtswissenschaft und französische Sprache an der Universität Grenoble gehört hatte, setzte ich das Studium der Rechte an der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Berlin fort und besuchte zugleich das Orientalische Seminar für Chinesisch und Japanisch. Bereits im Juni 1913 trat ich als Assistent in den Chinesischen Seezoll (maritime customs) ein. Als 1914 der Krieg ausbrach, erbat ich meine Entlassung aus dem Seezoll und machte die Belagerung Tsingtaus als Kriegsfreiwilliger mit. Nach dem Fall der Stadt gelang es mir, wieder in den Seezoll einzutreten und bis zur Kriegserklärung Chinas an Deutschland in Futschou, Mukden und Nanking Dienste zu tun. Nach der Kriegserklärung Chinas wurde ich aus dem Dienst entlassen und mußte in Nanking als Internierter bleiben. 1919 wurde auch ich nach Deutschland rücktransportiert. Nun nahm ich das Studium der Rechte und der orientalischen Sprachen in Berlin wieder auf, machte das Dolmetscher-Examen in Chinesisch und Japanisch 1920 und das Referendarexamen 1921. Im Oktober 1921 fand ich Aufnahme als Attaché, im Auswärtigen Amte, bestand die Diplomatische Prüfung 1923 und wurde im August 1924 an die Deutsche Botschaft in Tokio versetzt.